

Als uw instelling bijdraagt aan het algemeen belang

Zet uw instelling zich in voor algemeen nuttige doelen? Uw instelling heeft belastingvoordelen, als wij uw instelling aanwijzen als algemeen nut beogende instelling (ANBI). In deze folder leest u meer hierover.

Belastingdienst

1 Waarom deze folder?

Als uw instelling algemeen nuttige doelen heeft, dan kunt u de Belastingdienst vragen uw instelling aan te wijzen als een algemeen nut beogende instelling (ANBI). Dit levert uw instelling belastingvoordelen op. In deze folder krijgt u antwoord op de volgende vragen:

- Wat is een ANBI?
- Wat zijn de belastingvoordelen voor een ANBI?
- Aan welke voorwaarden moet uw instelling voldoen om te worden aangewezen als ANBI?
- Hoe wordt uw instelling aangewezen als ANBI?

2 Wat is een ANBI?

Een ANBI is een algemeen nut beogende instelling. Een instelling kan alleen een ANBI zijn, als ze zich voor minstens 90% inzet voor het algemeen nut. Sportverenigingen, personeelsverenigingen en commerciële organisaties zijn hierdoor meestal geen ANBI.

3 Wat zijn de belastingvoordelen voor een ANBI?

Als ANBI heeft uw instelling de volgende belastingvoordelen:

- Uw instelling betaalt geen erf- of schenkbelasting voor donaties of erfenissen die uw instelling voor het algemeen belang gebruikt.
- Als uw instelling zelf schenkingen doet in het algemeen belang, hoeft de ontvanger geen schenkbelasting te betalen.
- Uw donateurs mogen hun giften aftrekken van de inkomsten- of vennootschapsbelasting.

Wil uw instelling in aanmerking komen voor deze belastingvoordelen? Dan moet uw instelling door ons worden aangewezen als ANBI.

4 Aan welke voorwaarden moet uw instelling voldoen?

Om aangewezen te worden als ANBI moet uw instelling aan een aantal voorwaarden voldoen. Er gelden bijvoorbeeld voorwaarden voor:

- inzet voor het algemeen belang (minimaal 90%)
- het vermogen van de instelling
- de beloning van bestuurders
- de integriteit van uw instelling, bestuurders, managers en gezichtsbepalende personen

U vindt de volledige voorwaarden op www.belastingdienst.nl/anbi.

Geen ANBI, maar misschien wel SBBI

Voldoet uw instelling niet aan de voorwaarden voor een ANBI, maar hebben de activiteiten van uw instelling wel een bijzondere maatschappelijke waarde? Dan is uw instelling mogelijk een sociaal belang behartigende instelling (SBBI). Een SBBI hoeft niet altijd schenk- of erfbelasting te betalen als ze een schenking of erfenis ontvangt. Meer informatie over SBBI's vindt u op www.belastingdienst.nl.

5 Hoe wordt uw instelling aangewezen als ANBI?

Wilt u dat wij uw instelling als ANBI aanwijzen? Vul dan het formulier *Aanvraag beschikking algemeen nut beogende instelling* in en stuur het naar ons op. Dit formulier kunt u aanvragen bij de BelastingTelefoon: 0800-0543. U kunt het ook aanvragen bij het ANBI-team van de Belastingdienst/Oost-Brabant (zie 'Meer informatie').

Let op!

Als u ons vraagt om uw instelling aan te wijzen als ANBI, heeft uw instelling een fiscaal nummer nodig. Dat kunt u aanvragen bij het belastingkantoor in uw regio.

U hebt de aanvraag opgestuurd. En dan?

Nadat u het aanvraagformulier hebt opgestuurd, krijgt u binnen acht weken een brief met onze beslissing (een beschikking). U kunt bezwaar maken tegen deze beslissing als u het hier niet mee eens bent.

Als wij uw instelling aanwijzen als ANBI, controleren wij daarna of uw instelling blijft voldoen aan de voorwaarden.

6 Aanvraag aanwijzing met terugwerkende kracht

Het uitgangspunt van de ANBI-regeling is dat een instelling eerst wordt aangewezen als ANBI en dat ze daarna gebruik kan maken van de belastingvoordelen voor een ANBI. Maar soms wijzen wij een instelling met terugwerkende kracht aan als ANBI. Wilt u weten wanneer dat mogelijk is? U vindt de voorwaarden op www.belastingdienst.nl/anbi. Als uw instelling voldoet aan deze voorwaarden, mag u op het aanvraagformulier een eerdere ingangsdatum invullen.

7 Aanvraag voor groep instellingen

Wilt u meerdere instellingen in één keer door ons laten aanwijzen als ANBI? Hiervoor gebruikt u het formulier *Aanvraag groepsbeschikking algemeen nut beogende instellingen*. Dit formulier kunt u aanvragen bij het ANBI-team van Belastingdienst/Oost-Brabant (zie 'Meer informatie').

8 Aanvraag voor buitenlandse instelling

Een ANBI kan gevestigd zijn in een lidstaat van de Europese Unie, de Nederlandse Antillen, Aruba of een ander door ons aangewezen land. U kunt het aanvraagformulier schriftelijk aanvragen bij het ANBI-team van Belastingdienst/Oost-Brabant (zie 'Meer informatie').

Let op!

Als u ons vraagt om een buitenlandse instelling aan te wijzen als ANBI, heeft uw instelling geen fiscaal nummer nodig.

9 Meer informatie

Wilt u meer weten over de belastingregels voor algemeen nut beogende instellingen? Kijk dan op www.belastingdienst.nl/anbi. Of bel de BelastingTelefoon: 0800-0543, bereikbaar op maandag tot en met donderdag van 8.00 tot 20.00 uur en op vrijdag van 8.00 tot 17.00 uur.

Het formulier *Aanvraag beschikking algemeen nut beogende instelling* kunt u aanvragen bij de BelastingTelefoon.

De formulieren *Aanvraag beschikking algemeen nut beogende instelling* en *Aanvraag groepsbeschikking algemeen nut beogende instellingen* kunt u aanvragen bij:
Belastingdienst/Oost-Brabant,
ANBI Team,
Postbus 70505
5201 CG 'S-HERTOGENBOSCH

Dit is een uitgave van:
Belastingdienst
januari 2010

IB 70 - 1Z*2FD

Belastingdienst

Leuker kunnen we 't niet maken. Wel makkelijker.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Constitutionele Zaken en Wetgeving
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Kenmerk
2013-0000773268

Uw kenmerk

Datum 23 december 2013
Betreft Voortgangsbrief Discriminatie 2013

Hierbij bieden wij u, mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de jaarlijkse discriminatiebrief aan, zoals toegezegd in de Voortgangsbrief Discriminatie 2012.[1]

In deze brief rapporteert het kabinet vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het antidiscriminatiebeleid over de uitvoering van het actieprogramma discriminatie en aanvullende maatregelen[2]waarbij ook het cijferbeeld discriminatie aan de hand van gegevens van de politie, het OM, en de gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) wordt gepresenteerd. De u toegezegde terugkoppeling van het overleg met de gemeenten en veldpartijen naar aanleiding van de evaluatie van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga), maakt eveneens deel uit van deze brief.

Het bestrijden en voorkomen van discriminatie vraagt om blijvende aandacht en actief optreden van burgers, bedrijven en instellingen, sociale partners en overheid. De overheid draagt in deze de verantwoordelijkheid dat burgers mogelijkheden hebben en deze ook kunnen benutten om klachten in te dienen, dat klachten goed worden geregistreerd en gemonitord om een goed beeld te krijgen waar extra aandacht nodig is en dat er beleid en maatregelen zijn ter voorkoming en bestrijding van discriminatie. Het is vervolgens aan de burger om discriminatieklachten in te dienen bij de daartoe geëigende instanties, zoals de politie of een ADV. In deze brief gaat het kabinet in hoofdstuk 1 in op de aard en omvang van discriminatie vanuit verschillende invalshoeken aan de hand van het cijferbeeld. De politie registreert de incidenten met een discriminatoir karakter of aspect. De meldingscijfers van de politie over het jaar 2012 zijn op een verbeterde wijze geregistreerd, middels een nieuw zaakformulier. Dit heeft meer en specifiekere cijfers opgeleverd. Deze cijfers dienen dan ook met grotere zorgvuldigheid te worden vergeleken met de cijfers van de voorgaande jaren. Het Openbaar Ministerie (OM) registreert de feiten[3] die instromen en worden afgedaan op grond van één van de discriminatieartikelen in het Wetboek van Strafrecht (Sr): artikel 137c, 137d, 137e, 137f, 137g of 429quater Sr. De Wga verplicht gemeenten hun inwoners toegang te bieden tot een antidiscriminatievoorziening en de ontvangen meldingen en klachten te registreren en jaarlijks aan de Minister van Binnenlandse

[1] Kamerstukken II 2012–2013, 30 950, nr. 47.
[2] Kamerstukken II 2009–2010, 32 123 VII, nr. 74 en Kamerstukken II 2010–2011, 30 950, nr. 34.
[3] Met feiten wordt bedoeld, de discriminatiefeiten zoals beschreven in de artikelen 137c t/m g of 429quater Sr.

Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) te rapporteren. Van de 415 gemeenten hebben 394 gemeenten voldaan aan deze verplichting.
In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de uitkomsten van het overleg met gemeenten en veldpartijen over de wettelijke evaluatie van de Wga en de maatregelen ter versterking van de lokale en strafrechtelijke aanpak van discriminatie. Het kabinet acht het van belang om de bewustwording en aangifte- en meldingsbereidheid van burgers te vergroten. In dat kader beziet het kabinet de mogelijkheden om in 2014 een landelijke campagne op te zetten, naast de campagne van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), die eind 2013 van start is gegaan. Daarnaast is in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een project ontwikkeld ter verbetering van de regionale rapportage van discriminatiegegevens. Begin 2013 zijn Art.1 en RADAR het project 'Regionale rapportage discriminatiegegevens' gestart. Binnen de bestaande registratiepraktijk is gezocht naar mogelijkheden om de rapportage eenduidiger en meer vraaggericht te maken. Daarvoor is een regionaal rapportageformat ontwikkeld dat ADV's gebruiken voor hun rapportage over discriminatie in de regio.
In hoofdstuk 3 en 4 staan de maatregelen en toezeggingen op het gebied van discriminatie op verschillende maatschappelijke terreinen en op specifieke gronden centraal. Ook dit jaar blijkt uit de cijfers van de ADV's dat de meeste meldingen over discriminatie over de arbeidsmarkt (26%) gaan. De verantwoordelijkheid voor het voorkómen en bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt ligt primair bij werkgevers en werknemers. In dit licht heeft de staatssecretaris van SZW begin dit jaar een adviesaanvraag aan de Sociaal Economische Raad (SER) verzonden, waarin wordt gevraagd welke acties kunnen bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt. Daarnaast blijkt uit de cijfers van de politie en de ADV's dat er veel meldingen zijn over discriminatie in de horeca en binnen de woonomgeving. Ook op deze terreinen zijn maatregelen getroffen, die in hoofdstuk 3 nader worden toegelicht. Voorts blijkt uit de cijfers van de politie, het OM en de ADV's dat de meeste meldingen gaan over discriminatie op grond van ras. Aanpak van antisemitisme, discriminatie van moslims en lesbiennes, homo's, biseksuelen en transgenders (lhbt's) hebben grote aandacht van het kabinet. De specifieke maatregelen die in dit kader zijn genomen, worden besproken in hoofdstuk 4.

Bij deze brief zijn de volgende bijlagen gevoegd:
- Het landelijke Criminaliteitsbeeld Discriminatie van de politie (Poldis) 2012;
- Registratie Discriminatieklachten 2012, Methode en uitkomsten.

1. Cijferbeeld discriminatie

Cijfers politie

De stijgende trend van het totale aantal geregistreerde incidenten zet door. Het netto aantal geregistreerde incidenten in 2012 is ten opzichte van 2011 met 17% toegenomen. In totaal gaat het om 3.292 incidenten in 2012 (waarvan 1465 aangiften en 1043 meldingen). De meest waarschijnlijke verklaring voor de stijging is de toegenomen aandacht voor en de kwaliteit van de registratie. De meest voorkomende discriminatiegronden zijn ras (37%), seksuele gerichtheid (36%) en antisemitisme (27%). In 2012 werd de grond ras relatief minder vaak geregistreerd dan in 2011 (toen:41%). Het aantal geregistreerde incidenten naar seksuele gerichtheid is ten opzichte van 2011 (toen 27%) met 9% toegenomen. Ook het aantal geregistreerde incidenten antisemitisme is toegenomen (27% in 2012 ten opzichte van 13 % in 2011). Uit de verdieping antisemitisme - als bijlage bij het Poldis-rapport opgenomen - blijkt het in 98% niet-intentionele incidenten te betreffen (bekladden, jood als algemeen scheldwoord). De verklaring voor de toename van antisemitisme is grotendeels de verbetering in de registratie. Dit komt door een nieuw zaaksformulier waarin veel preciezer op antisemitisme kan worden

ingezoomd. Uit de verdieping antisemitisme blijkt ook dat de meeste verdachten (90%) van antisemitisme van het mannelijk geslacht zijn en de gemiddelde leeftijd 25 jaar is. 70% is van Nederlandse afkomst. De slachtoffers zijn vooral Nederlandse mannen (84%) van gemiddeld 39 jaar. Dossieronderzoek leert dat het vaak gaat om daders die zelf niet in de gaten hebben dat bekladdingen en beledigingen als kwetsend worden ervaren. De verschijningsvorm van discriminatie die in de registratie politie in 2012 het meest voorkwam is belediging, gevolgd door vernieling, mishandeling en bedreiging. Discriminatie tegen ambtenaren in functie is toegenomen.[4]Net als voorgaande jaren gaat het zowel bij dader als slachtoffer vooral om mannen.

Cijfers OM

In 2012 stroomden in eerste aanleg bij het OM 114 discriminatiefeiten[5] en 110 -zaken in.[6] Verder heeft het OM in 2012 131 discriminatiefeiten afgedaan. Voor 52% hiervan werd gedagvaard, terwijl bij 25% van de feiten werd besloten tot een onvoorwaardelijke sepot en bij 4% tot een voorwaardelijke sepot. Daarnaast werd in 13% van de gevallen besloten tot een transactie. Evenals in voorgaande jaren betreft het merendeel van de bij het OM ingestroomde discriminatiefeiten artikel 137c Wetboek van Strafrecht, de beledigende uitlating over een groep mensen wegens één van de discriminatiegronden (75%). Ook in 2012 betrof het meest de mondelinge belediging (63%). De feiten die bij het OM instromen hebben in 2012 voornamelijk op straat of in een openbare gelegenheid plaatsgevonden (31%). Op de tweede plaats komt de categorie 'sport' met 18%, waarbij het vooral antisemitische uitlatingen betreft die werden gedaan in het kader van een voetbalwedstrijd. 17% van de feiten vond plaats in de woonomgeving. Het aandeel van de discriminatiegrond ras is in 2012 net als in voorgaande jaren het hoogst en omvat 41% van alle gronden. In de registratie van het OM is de grond ras uitgesplitst naar huidskleur en nationale of etnische afstamming om zo apart in kaart te brengen welke groepen in welke mate hierdoor geraakt worden. De grond ras omvat dan ook meerdere groepen op wie de discriminatie gericht kan zijn. De groep Joden is daarbij het vaakst doelwit van discriminatie. De tweede plaats wordt ingenomen door de groep allochtonen / buitenlanders (13%). Op de derde plaats komt de groep mensen met een donkere huidskleur (11%).De discriminatiegrond antisemitisme omvat 28% van alle gronden. Daarna volgt de grond homoseksuele gerichtheid met 13%. De grond godsdienst / levensovertuiging omvat 7% van het totale aantal gronden. Net als in andere jaren zijn verreweg de meeste verdachten blanke particulieren (74%) en man (90%).

Cijfers ADV's

Bij de 394 rapporterende gemeenten zijn in totaal 5.594 meldingen van ingezetenen geregistreerd. De meeste meldingen van ingezetenen gaan over een voorval in de eigen gemeente (4.541). Evenals vorig jaar gaan de meeste meldingen over discriminatie wegens ras (47%), op enige afstand volgen meldingen over discriminatie naar leeftijd (10%), seksuele gerichtheid (8%), handicap (7%), geslacht (6,5%), nationaliteit (6%) en godsdienst (5%). Over arbeidsduur (0,1%), arbeidscontract (0,2%), politieke gezindheid (0,2%) en levensovertuiging (0,2%) zijn weinig meldingen ontvangen. De post 'overige gronden' bedraagt 8% van het totaal aantal meldingen. De meeste meldingen over discriminatie gaan over de arbeidsmarkt (26%), net als in voorgaande jaren. Op afstand volgen meldingen

[4] Het gaat hierbij om discriminatoire uitingen. Dergelijke incidenten die geregistreerd zijn betreffen hoofdzakelijk discriminatie-incidenten tegen politieagenten.

[5] Met feiten wordt bedoeld, de discriminatiefeiten zoals beschreven in de artikelen 137c t/m g of 429quater Sr.

[6] In één discriminatiezaak kunnen meerdere discriminatiefeiten ten laste worden gelegd. De 114 ingestroomde feiten hoorden bij 110 afzonderlijke zaken.

over uitingen van discriminatie in de publieke of politieke opinie (11%), problemen in de wijk of buurt (10%), discriminatie in de openbare ruimte (9%), discriminatie door instanties die zijn samengebracht onder de noemer 'collectieve voorzieningen' (9%). Meldingen over discriminatie in de privésfeer, tijdens sport en recreatie en in media en reclame maken met zo'n 2% een veel kleiner deel uit van het totaal aantal plaatsen waar het voorval plaatsvond. Van de gemelde discriminatie betreft 52% een omstreden behandeling, gevolgd door vijandige bejegening (29%). Geweld (4%) en bedreigingen (2%) komen het minst voor. Wat betreft de behandeling en afhandeling van de meldingen blijkt dat meldingen 2.742 keer zijn geregistreerd (35%), 2.430 keer aan klagers/melders advies of informatie is gegeven (31%) en 1.037 keer klagers/melders in een vervolgprocedure zijn bijgestaan (13%). Er is minder vaak bemiddeld of doorverwezen (4% respectievelijk 3%).

2. Lokale en strafrechtelijke aanpak discriminatie

Lokale aanpak

Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen
Discriminatiebestrijding is een belangrijke taak voor de overheid. Om die taak verder vorm en inhoud te geven heeft de wetgever in 2009 de Wga vastgesteld. Deze wet is in 2012 geëvalueerd op doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Zoals aan uw Kamer toegezegd in het Algemeen Overleg (AO) van 14 maart 2013 over de Voortgangsbrief Discriminatie 2012 heeft het ministerie van BZK op 16 september 2013 een bijeenkomst georganiseerd met enkele gemeenten en veldpartijen.[7]

De belangrijkste conclusies uit deze bijeenkomst zijn:

- Ten aanzien van de onderregistratie werd ingebracht dat deze tegengegaan kan worden door a) bewustwording te vergroten bij de slachtoffers/burgers, b) derden-belanghebbenden, zoals al dan niet professioneel betrokken instanties als maatschappelijk werk, woningcorporaties, en andere hulpverleners (o.a. scholen) te mobiliseren om discriminatie te herkennen en te melden bij een ADV, c) een landelijke campagne te houden, en d) plaatselijke (ervarings)onderzoeken naar discriminatiebeleving van burgers te doen.
- Ten aanzien van het gemeentelijke antidiscriminatiebeleid werd opgemerkt dat er door bezuinigingen en decentralisatie weinig aandacht is voor discriminatie en dat het budget voor aanvullende activiteiten in het kader van het voorkomen en bestrijden van discriminatie (preventie en voorlichting) onder druk komt te staan. Tevens werd opgemerkt dat de overheidsfinanciering voor de wettelijke taken niet is gelabeld, hetgeen ertoe zou leiden dat gemeenten de gelden gebruiken voor andere activiteiten. Het vergroten van het politieke draagvlak voor het bestrijden van discriminatie binnen de gemeenten kan een bijdrage leveren aan het hebben/voeren van een antidiscriminatiebeleid waarbij de registratie van klachten kan helpen. Het politiek draagvlak kan vergroot worden door het antidiscriminatiebeleid te koppelen aan ander lopend beleid zoals het integratie- of veiligheidsbeleid. Daarnaast werd voorgesteld om voorlichting en preventie als derde wettelijke taak in de Wga op te nemen en daarvoor ook geld beschikbaar te stellen, waardoor gemeenten verplicht worden om een antidiscriminatiebeleid te hebben.

---

[7] Bij deze bijeenkomst waren aanwezig: gemeente Amsterdam, gemeente Den Haag, gemeente 's-Hertogenbosch, gemeente Groningen, gemeente Hengelo, gemeente Barneveld, gemeente Hoorn, gemeente Roermond, gemeente Goerree-Overflakkee, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het College voor de Rechten van de Mens, het Openbaar Ministerie: Generaal Parket, LECD-OM, de Samenwerkende Antidiscriminatiebureaus Nederland en de Landelijke Branchevereniging Antidiscriminatiebureaus.

- Ten aanzien van de jaarlijkse rapportage van gemeenten werd aangegeven dat de rapportages niet bijdragen aan het verschaffen van inzicht in de problematiek in de eigen gemeente omdat kwantitatieve informatie niets zegt over de aard van discriminatie. Uit de rapportage zou tevens kwalitatieve informatie verkregen moeten worden. Ook werd opgemerkt dat de gemeentelijke rapportages niet op uniforme wijze ingevuld worden (ADV's gebruiken niet allemaal dezelfde registratieprocedures en methoden) waardoor het moeilijk is een goede landelijke rapportage te maken.
- Ten aanzien van taken en verantwoordelijkheden van de centrale overheid werd opgemerkt dat het wel eens voorkomt dat gemeenten de wettelijke taken uit de Wga neerleggen bij een daarvoor niet toegeruste organisatie, zonder de kwaliteit van de uitvoering te toetsen. Omdat er geen kwaliteitscriteria worden gesteld en gemeenten te maken hebben met bezuinigingen, bestaat het risico dat gemeenten ofwel de ADV's onvoldoende faciliteren om de gewenste kwaliteit te leveren, dan wel de uitvoering van de wettelijke taken neerleggen bij organisaties die over onvoldoende expertise beschikken op het gebied van discriminatie en ongelijke behandeling. Tevens werd opgemerkt dat een aantal gemeenten de verplichtingen uit de Wga niet willen uitvoeren, of - in een enkel geval- zelf uitvoeren, in strijd met de wet. Er werd voorgesteld om kwaliteitscriteria op te stellen om de werking van de ADV's te versterken.

Het kabinet treft naar aanleiding van het voorgaande de volgende maatregelen.
Voor het vergroten van de aangiftebereidheid bij slachtoffers van discriminatie op basis van seksuele gerichtheid is eind 2013 door het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie (LECD-politie) een campagne gestart. Het doel hiervan is de bewustwording te vergroten onder deze doelgroep, om onder alle omstandigheden altijd aangifte te doen. De campagne loopt gedurende zes maanden en bestaat onder andere uit een banner op de homepage van gay.nl en advertenties in geschreven media zoals de Gaykrant, Gay & Night en Zij aan Zij. Het kabinet beziet thans de mogelijkheden om in 2014 een landelijke campagne op te zetten om bewustwording van burgers te vergroten, mede in het licht van de toezegging in het AO van 14 maart 2013 dat in 2014 een landelijke campagne komt om bewustwording en aangifte- en meldingsbereidheid van burgers te vergroten. Daarbij wordt de wens van gemeenten en veldpartijen, om de campagne te richten op het mobiliseren van medemensen en maatschappelijk middenveld om klachten namens slachtoffers in te dienen, meegenomen.
Het kabinet onderkent de toegevoegde waarde van het instellen van een werkgroep die zorg draagt voor opstellen van kwaliteitscriteria voor de ADV's. Het ministerie van BZK neemt de coördinatie hiervan op zich en zal samen met een aantal gemeenten en veldpartijen in 2014 werken aan het opstellen van de kwaliteitsrichtlijnen.
De mogelijkheden van een kwalitatieve terugkoppeling die aansluit bij de informatiebehoefte van de gemeenten maakt deel uit van het onderzoek en de pilot die Art.1 en RADAR thans uitvoeren in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)[8]. In de eerste helft van 2014 wordt een pilot uitgevoerd met de vernieuwde wijze van rapporteren, waarna er een evaluatie en een vaststelling van het vervolg plaatsvinden. Er zal jaarlijks een regionaal rapport gemaakt worden over de ADV- en politieregistraties. Medio 2014 wordt een eerste regionale pilot rapportage opgeleverd over de bevindingen van het jaar 2013 met daarin de discriminatiegegevens van de regio's die hebben deelgenomen aan de pilot. Het eerste volledige regionale jaarrapport wordt begin 2015 uitgebracht en zal een beeld schetsen van de discriminatiegegevens van het jaar 2014. Medio 2014 wordt door Radar/Art.1 verslag uitgebracht over de voortgang van het project. Het ministerie van BZK beziet in 2014 welk eventueel vervolg het zal geven aan de bevindingen met de pilot en de regionale rapportage. Na afronding van dat onderzoek zal tevens duidelijk worden of dit instrument als alternatief instrument

[8] Kamerstukken II 2012–2013, 30 950, nr. 58.

ingezet kan worden om tevens kwalitatieve informatie te vergaren uit de rapportages.
Bij de totstandkoming van de Wga is ervoor gekozen om niet te treden in aangelegenheden die de autonomie van de gemeenten betreffen en is besloten om preventie en voorlichting niet afzonderlijk in de wet op te nemen. Het kabinet kiest ervoor om de verantwoordelijkheden daar te laten waar ze horen: namelijk bij de gemeenten. Het gaat hier immers om reeds bestaande gemeentelijke verantwoordelijkheden, waarvoor gemeenten zelf financiële middelen ter beschikking kunnen stellen. Wat betreft het labelen van de financiering van de ADV's, acht het kabinet inmenging vanuit het Rijk strijdig met het principe van het Gemeentefonds, dat immers een algemene uitkering is die de gemeenten naar eigen inzicht kunnen aanwenden voor hun taken.

Strafrechtelijke aanpak antidiscriminatie

Registratie van discriminatie politie
Met het door het LECD-politie verbeterde zaaksformulier is het aantal registraties van incidenten gegroeid en meer uniform geworden. Een landelijk eenduidige wijze van registreren wordt verstevigd door het hanteren van een werkinstructie. Daarnaast is in het voorjaar van 2013 door het LECD-politie wederom een landelijke informatiebijeenkomst voor de politie georganiseerd waarin de registratie en aanpak van discriminatie incidenten centraal stonden. Er zijn afspraken gemaakt over het opstellen van strategische beleidsplannen per eenheid ten behoeve van het landelijk antidiscriminatiebeleid van de politie. Sinds het voorjaar van 2013 zit er in elke eenheidsleiding een lid dat discriminatie als portefeuille toebedeeld heeft gekregen, naast de portefeuillehouders en de contactpersonen discriminatie uit de eenheid zelf. Tevens zijn de Regionale Discriminatie Overleggen aangepast op het nieuwe politiebestel en worden zij gecontinueerd.

Vergroten meldings- en aangiftebereidheid
Door het organiseren van uniforme aangiftevoorzieningen waarbij op een passende manier aangifte gedaan kan worden, het verbeteren van de kennis en expertise van politiemedewerkers die aangiften opnemen, het organiseren van terugkoppeling op aangiften en het verbeteren van de afhandeling van de aangiften zal de aangiftebereidheid van het publiek toenemen. In zijn brief van 9 juli 2013[9] gaat de minister van VenJ uitgebreid in op de maatregelen die in dat kader de komende jaren genomen worden. Ter verdere verbetering op het gebied van aangifte bij discriminatie is de website hatecrimes.nl eind 2013 geïntegreerd met politie.nl en aangesloten op discriminatie.nl. De aangever wordt binnen 14 dagen gebeld door de contactpersoon/afdeling discriminatie uit de desbetreffende eenheid voor een goede opvolging en afronding van de aangifte.

Deskundigheidsbevordering in de strafrechtketen
Zowel binnen de politie als binnen het OM heeft de bestrijding van discriminatie veel aandacht en zijn speciale contactpersonen aangewezen voor de behandeling van discriminatiezaken. Het OM en de politie hebben ieder een eigen landelijk expertisecentrum op het gebied van de bestrijding van discriminatie. Deze expertisecentra stimuleren de kennisbevordering onder meer door het geven van cursussen aan medewerkers van het OM, de politie, de ADV's en de contactfunctionarissen van het COC. Het LECD-OM heeft dit jaar samen met het LECD-politie vier regionale bijeenkomsten georganiseerd waarin de contactpersonen discriminatie van de politie de juridische aspecten van de aanpak van discriminatie zijn aangeleerd. Ook de artikel 1 bureaus waren hierbij aanwezig. Daarnaast is in de politieopleiding in het vak 'multicultureel vakmanschap' aandacht voor het omgaan met diverse levensstijlen en culturen en voor een juiste toepassing van de Aanwijzing discriminatie van het OM. Tevens zijn er regelmatig terugkerende trainingen voor

[9] Kamerstukken II 2013-2014, 29628, nr. 404.

goede opname van discriminatie-incidenten binnen de politie en het eerder signaleren van delicten met een discriminatoir aspect.

3. Discriminatie op verschillende maatschappelijke terreinen

Discriminatie op de arbeidsmarkt

SER advies discriminatie op de arbeidsmarkt
Het kabinet wil het advies van de SER afwachten om te bezien of en zo ja welke aanvullende acties nodig en mogelijk zijn om discriminatie op de arbeidsmarkt te voorkomen en te bestrijden. De SER publiceert naar verwachting in het voorjaar van 2014 haar advies.

Gelijke beloning man/vrouw
In de hierboven genoemde SER-adviesaanvraag over discriminatie op de arbeidsmarkt is ook gevraagd naar acties die het nog bestaande loonverschil tussen mannen en vrouwen bij gelijke arbeid kunnen wegnemen. Daarnaast hebben de Minister van SZW en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de mogelijkheid besproken om binnen bedrijven onderzoek te laten doen naar gelijke beloning naar het voorbeeld van soortgelijk onderzoek van het College voor de Rechten van de Mens (destijds Commissie Gelijke Behandeling) in de ziekenhuissector in 2011.[10]

Diversiteitsbeleid
In bedrijven met aandacht voor diversiteit, bijvoorbeeld waar mogelijkheden zijn voor melden van klachten, wordt minder gediscrimineerd en gepest en voelen alle werknemers zicht veiliger.[11] Om de veiligheid en sociale acceptatie van lhbt's op de werkvloer te bevorderen, ondersteunt het ministerie van OCW de ontwikkeling van een benchmark voor bedrijven door het Worklace Pride.[12]

Discriminatie in de horeca

Gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan de lokale bestrijding van horecadiscriminatie, zoals door de inzet van mystery guests en panels deurbeleid. Op de website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van SZW is voor gemeenten informatie beschikbaar over de aanpak in Amsterdam en Rotterdam. Zowel het strafrecht als het bestuursrecht bieden mogelijkheden om horecadiscriminatie aan te pakken. De mogelijkheden van bestuursrechtelijke maatregelen zijn niet breed bekend. In 2013 is een verkenning gestart naar wat voor gemeenten een succesvolle manier is om bestuursrechtelijke maatregelen tegen horecadiscriminatie in te zetten. Deze kennis wordt in het voorjaar 2014 aan gemeenten beschikbaar gesteld via de websites van de VNG en het ministerie van SZW.

Discriminatie in de woonomgeving

Om de lokale aanpak van discriminatie in de woonomgeving te ondersteunen, heeft het Landelijk Platform Woonoverlast in opdracht van SZW het bestaande platform verbreed met het discriminatoir wegpesten van bewoners. Het platform ondersteunt lokale partijen bij de inzet van het bestaande instrumentarium en

---

[10] CGB, Gelijke beloning van mannen en vrouwen bij de algemene ziekenhuizen in Nederland, 2011.

[11] SCP, Seksuele oriëntatie en werk; Ervaringen van lesbische, homoseksuele, biseksuele en heteroseksuele werknemers, oktober 2013.

[12] Workplace Pride is een organisatie die LHBT-gelijkheid op de werkvloer bevordert. Momenteel zijn er 32 bedrijven aangesloten. Daarvan hebben er 15 de 'Declaratie van Amsterdam' ondertekend, waarmee deze bedrijven hebben toegezegd in te zetten op lhbt-diversiteitsbeleid. De benchmark maakt het voor deze bedrijven mogelijk het beleid met elkaar te vergelijken.

adviseert gemeenten over de beschikbare mogelijkheden om discriminatoir weg-pesten aan te pakken. Deze voorbeeldaanpak is opgesteld in overleg met vertegenwoordigers van de Landelijke Brancheorganisatie antidiscriminatiebureaus (LBA), het Kenniscentrum Art.1, de Gay-Straightalliance (GSA) 'Natuurlijk Samen', de Politie en het Samenwerkingsverband Anti-discriminatievoorzieningen Nederland (SAN). Als concept is deze Voorbeeldaanpak getoetst in een expertmeeting met vertegenwoordigers van gemeenten, OM en bovengenoemde partijen.
Op 20 juni 2013 is de 'voorbeeld aanpak discriminatie in de buurt' gelanceerd. De voorbeeldaanpak is onder de aandacht gebracht bij alle relevante partijen, zoals gemeenten, ADV's en woning-corporaties. Er zullen op korte termijn bijeenkomsten gehouden worden in de Regio Groningen, Noord-Holland Noord, Spijkenisse, Amsterdam, Almere en Harderwijk. Daarbij is de gemeente Capelle aan den IJssel bezig met een verbeterslag in de aanpak. Met andere gemeenten en regio's zijn gesprekken gaande. Daarnaast ondersteunt het ministerie van OCW de GSA 'Natuurlijk Samen', met als penvoerder Art1./Radar en samenwerkingspartners als Roze in Blauw en COC. De inzet is het verbeteren van de lokale (keten)aanpak van de bij veiligheid betrokken instanties om calamiteiten rond lhbt-discriminatie te herkennen en adequaat aan te pakken, maar ook zoveel mogelijk te voorkómen. Dit gebeurt onder meer via gerichte adviezen door de GSA aan gemeenten en hun lokale ketenpartners. De GSA loopt tot 2015. Alle zgn. koplopergemeenten lhbt-beleid zijn benaderd om mee te werken, de werving van 20-28 gemeenten, verspreid over het land, is voor een groot deel afgerond, inclusief nulmetingen van de stand van zaken wat betreft hun ketenaanpak. Dit is nodig om de effectiviteit van de adviezen van de GSA te kunnen bepalen via een vergelijkende case-study van gemeenten die wel gerichte adviezen krijgen en gemeenten die deze niet krijgen. Naast deze adviezen organiseert de GSA regionale bijeenkomsten en worden goede voorbeelden en andere informatie via de website en een nieuwsbrief verspreid. Ook wordt een diepte-studie uitgevoerd naar een aantal incidenten in de woonomgeving, ook in andere gemeenten, om scherper in beeld te krijgen wat er mis kan gaan in de ketenaanpak en hoe dat kan verbeteren. Uw Kamer wordt over de voortgang nader geïnformeerd in de aangekondigde Midtermreview Emancipatie in het najaar van 2014.

<u>Internet</u>

Op initiatief en met financiering van de ministeries van VenJ en SZW is per 1 januari 2013 MiND (www.mindnederland.nl) gestart. MiND is ondergebracht bij de Stichting Meldmisdaadanoniem (M). Burgers kunnen hier digitaal discriminerende uitingen op het internet melden. Na het ontvangen van een melding over een discriminerende uiting onderzoekt MiND of de uiting (nog) online staat en vervolgens of deze uiting strafbaar is. Als dit zo is, dan verzoekt MiND de beheerder of moderator van de betreffende website om de uiting te verwijderen. Als aan een (herhaald) verzoek geen gehoor wordt gegeven stelt MiND een aangiftedossier op voor het OM. In de periode van 1 januari 2013 tot 1 november 2013 heeft MiND 302 serieus bedoelde en 97 niet serieus bedoelde meldingen ontvangen en in behandeling genomen. In de komende periode wordt door Stichting M. verder ingezet op de naamsbekendheid van MiND.

4. Discriminatie naar gronden en uitingsvormen

<u>Antisemitisme en discriminatie van moslims</u>

Rondetafel antisemitisme
Op 11 juni 2013 hebben de ministers van SZW en OCW een ronde tafel gesprek over de aanpak van antisemitisme georganiseerd,[13]met bijzondere aandacht voor

[13] Naast de departementen OCW, SZW, VWS en gemeente Arnhem hebben de volgende organisaties aan de Ronde Tafel deelgenomen:Anne Frank Stichting, CIDI, CJO, CMO, Forum, ICA, IOT, Landelijk Steun-

de wijze waarop via educatie, opvoeding en rolmodellen antisemitisme onder jongeren kan worden verminderd en voorkomen en het gesprek daarover kan worden gestimuleerd. Op 13 november 2013 heeft dit ronde tafel gesprek in aanwezigheid van de ministers van SZW en OCW en de staatssecretaris van VWS een vervolg gekregen. Uw Kamer wordt door de betrokken bewindslieden geïnformeerd over de uitkomsten van de gesprekken.

Antisemitische spreekkoren
Het Auditteam Voetbal en Veiligheid, ingesteld door het ministerie van VenJ, is onderzoek gestart naar het voorkomen van spreekkoren en de (on)mogelijkheden in de aanpak van spreekkoren in het betaald voetbal. Doel van het onderzoek is om te komen tot aanbevelingen voor de voetbalvierhoeken (lokale driehoek en betaald voetbalorganisatie) voor de aanpak van spreekkoren. Het onderzoek richt zich op het identificeren van de knelpunten en van veelbelovende praktijken om deze op te lossen.

Discriminatie van moslims
De minister van SZW zal in overleg met de minister van VenJ naar analogie van de ronde tafels over antisemitisme begin 2014 een ronde tafel over discriminatie van moslims organiseren met partijen en organisaties die aan de aanpak van dit probleem kunnen bijdragen.

Beveiliging van religieuze instellingen
Zoals eerder toegezegd aan uw Kamer[14] acht de minister van VenJ het van belang om blijvend aandacht te houden voor de veiligheidsmaatregelen en –beleving van de joodse gemeenschap. Er is regelmatig overleg tussen het ministerie van VenJ en de joodse gemeenschap. Daarnaast heeft de minister van VenJ op 8 november 2013 zelf met het Centraal Joods Overleg gesproken. Net als tijdens de werkbezoeken die hij in 2012 heeft afgelegd, heeft hij geconstateerd dat de lokale contacten tussen instellingen, politie en gemeenten nog steeds zeer goed zijn.

<u>Discriminatie van lhbt’s</u>

Bespreekbaarheid homoseksualiteit onder etnische minderheden
De acceptatie van homoseksualiteit onder etnische minderheden is lager dan onder autochtonen. Het taboe dat op homoseksualiteit rust, zorgt ervoor dat vooroordelen over homoseksualiteit kunnen voortbestaan en dat lhbt’s uit etnische minderheden vaak moeite hebben “om uit de kast te komen”. Om dit te veranderen, faciliteert het kabinet het bespreekbaar maken van taboe-onderwerpen binnen deze gemeenschappen, zoals homoseksualiteit, maar ook huwelijksdwang, huwelijkse gevangenschap en achterlating. Hierbij staan het zelfbeschikkingsrecht en de vrije partnerkeuze centraal. Dit najaar zijn zeven projecten gestart, gericht op verandering van mentaliteit en gedrag in de risicogroepen. Dat gebeurt door heel Nederland onder verschillende etnische en religieuze groepen.

Naast het verbeteren van de bespreekbaarheid van taboe-onderwerpen zet het ministerie van SZW in op nog drie punten rond homoacceptatie onder etnische minderheden:

- homoacceptatie door ouders en omgeving van lhbt met een niet-westerse achtergrond;
- zichtbaarheid en empowerment lhbt’s met een niet-westerse achtergrond;
- hulpverlening aan lhbt’s met een niet-westerse achtergrond.

---

punt gastsprekers WOII, Nationaal Monument Kamp Westerbork, Nationaal Comité 4&5 Mei, Nederlands Auschwitz Comité, MBO-Raad, PO-Raad.

[14] Kamerstukken II 2012-2013, 30 950, nr. 46.

Rond deze vier speerpunten hebben de ministeries van SZW en OCW op 12 juni 2013 een expertmeeting georganiseerd over homoacceptatie onder etnische minderheden. Eén van de uitkomsten van de expertmeeting is dat er winst kan worden gehaald uit het beter verbinden van verschillende activiteiten in Nederland rond homoacceptatie onder etnische minderheden. Om dit te bewerkstelligen, zullen SZW en OCW samen met maatschappelijke organisaties een maatschappelijk plan van aanpak opstellen rond dit onderwerp. Hierin wordt geïnventariseerd welke activiteiten al lopen en welke activiteiten nog ontplooid zouden moeten worden. Het opstellen van dit plan van aanpak zal worden gecoördineerd vanuit het ministerie van SZW.

Netwerk Roze in Blauw
Het LECD-politie heeft gerealiseerd dat in iedere eenheid een contactpersoon vanuit het netwerk Roze in Blauw beschikbaar is. De contactpersonen staan klaar voor mensen die aangifte of melding willen doen van discriminatie, belediging, mishandeling of diefstal wegens hun geaardheid. Ook adviseren en ondersteunen zij hun collega-politiemedewerkers bij de opsporing van lhbt-delicten. Ten slotte hebben zij een signalerende rol bij zaken die aanvankelijk worden betiteld als 'wijkproblematiek' of 'overlast', maar waar mogelijk een lhbt-gerelateerd discriminatoir karakter aan vast zit. Aan de zichtbaarheid naar de buitenwereld toe is onder meer gewerkt door de aanwezigheid op evenementen en inzet van sociale media.

Vergroten veiligheid lhbt's
Homo- en biseksuelen voelen zich onveiliger dan heteroseksuelen en zijn ook anderhalf keer vaker slachtoffer van criminaliteit en respectloos gedrag. [15] Het vergroten van de veiligheid van lhbt's is één van de hoofdprioriteiten van het emancipatiebeleid van dit kabinet. Hiertoe wordt door de minister van OCW uitvoering gegeven aan de maatregelen van de Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016 van 10 mei 2013. Naast de ondersteuning van de GSA, als vermeld onder 3: Discriminatie in de woonomgeving, is een andere maatregel specifiek gericht op het voorkómen en tegengaan van discriminatie van transgenders. Met steun van de minister van OCW heeft Transgendernetwerk Nederland (TNN) met Art1./Radar en Transgender Europe (TGEU) een project ontwikkeld dat bestaat uit empowerment, deskundigheidbevordering, ontwikkeling en uitwisseling van best practices, monitoring en samenwerking met onder meer de alliantie Natuurlijk Samen". In 2014 wordt een midterm review gehouden om het lopende beleid te evalueren. In het najaar van 2014 zal uw Kamer worden geïnformeerd over de voortgang van het lopend lhbt-emancipatiebeleid. Daarnaast werken het OM, de politie en het COC in een netwerk van regionale veiligheidscoördinatoren, in die zin dat in iedere regio een medewerker van het OM en de politie is gekoppeld aan een veiligheidscoördinator van één van de regionale COC's. Zowel in 2012 als begin 2013 heeft het LECD-OM een cursus gegeven aan de veiligheidscoördinatoren. In enkele regio's neemt het COC ook deel aan het Regionaal Discriminatieoverleg (RDO). De regionale COC's kunnen op deze manier signalen over lhbt geweld direct kwijt bij OM en politie. Het OM en de politie informeren de COC's over de aanpak van lhbt geweld. Behalve een veiligheidsnetwerk, worden er vaker themarechtszittingen over discriminerend geweld gepland waarbij de discriminatie-officier van justitie uitleg geeft over de zaak, de strafeis, en de gevolgen voor het slachtoffer, alsmede de impact van het geweld. Daarmee maken OM en politie zichtbaar hoe zij verdachten van lhbt geweld aanpakken.

[15] CBS, Veiligheidsmonitor 2012 en SCP, Niet te ver uit de kast; Ervaringen van homo- en biseksuelen in Nederland, maart 2012 en Worden wie je bent; Het leven van transgenders in Nederland, november 2012.

5. Tot besluit

Het kabinet blijft groot belang hechten aan het tegengaan van discriminatie en zet zich in om gelijke kansen voor alle individuen in de samenleving te waarborgen. Uw Kamer kan de volgende discriminatiebrief in het najaar van 2014 tegemoet zien.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

R.H.A. Plasterk

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 'S GRAVENHAGE

Directie Directe Belastingen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Ons kenmerk
DB/2009/357 U

Uw brief (kenmerk)
2009D32539

Bijlagen

Datum 9 juli 2009
Betreft "Wijziging ANBI-regeling"

Geachte voorzitter,

In de brief van 25 juni 2009, kenmerk 2009D32539, hebt u mij verzocht op korte termijn duidelijkheid te verschaffen over de instellingen die onder de gewijzigde Successiewet 1956 als algemeen nut beogende instelling (ANBI) kwalificeren. Daarnaast hebt u verzocht in te gaan op de wijze waarop instellingen zich dienen aan te melden. U hebt ook gevraagd of voorkomen wordt dat zij zich moeten aanmelden of dat hen dat zeer gemakkelijk wordt gemaakt.
Graag voldoe ik aan dit verzoek, omdat het mij in de gelegenheid stelt op deze onderdelen de ongerustheid weg te nemen die wellicht is gegroeid na enkele publicaties in de pers en signalen uit de goededoelensector.

Laat ik eerst opmerken dat het kabinet onverkort van mening is dat instellingen die het algemeen nut beogen brede steun verdienen en dat het kabinet zich daarom voor algemeen nut beogende instellingen zal blijven inzetten. Algemeen nut beogende instellingen zijn immers van onschatbare waarde voor onze samenleving en dragen daarmee bij aan het realiseren van de doelstellingen van het kabinet.

In deze brief zal ik uiteenzetten welke wijzigingen met betrekking tot het ANBI-regime zijn opgenomen in het voorstel tot wijziging van de Successiewet 1956 en enige andere belastingwetten (TK 2008-2009, 31 930) en op welke wijze invoering hiervan zal plaatsvinden. Daarnaast wil ik van de gelegenheid gebruik maken om kort de gevolgen van de herziening van dit regime voor enkele groepen ANBI's, en in het bijzonder de scouting te schetsen. De daaromtrent heersende onrust is onnodig en ik wil die onrust daarom zo snel mogelijk wegnemen. In de nota naar aanleiding van het verslag bij genoemd wetsvoorstel, welke u voor het einde van het zomerreces zal worden toegezonden, zal ik meer uitgebreid ingaan op de in het verslag door de fracties van de Tweede Kamer gestelde vragen ter zake van het ANBI-regime.

In het wetsvoorstel nr. 31 930 wordt voorgesteld de ANBI-regeling op twee punten aan te passen.

In de eerste plaats wordt daar waar nu voor het nastreven van het algemeen belang een “grotendeelscriterium” (meer dan 50%) geldt, “het uitsluitend of nagenoeg uitsluitend criterium” geïntroduceerd. Dit houdt in dat voor de ANBI-regeling uitsluitend instellingen in aanmerking komen die voor ten minste 90% het algemeen nut beogen en dit in hun feitelijk handelen ook tot uiting laten komen. Hiermee wordt een eind gemaakt aan de mogelijkheid tot het in mijn ogen onbedoelde gebruik van de ANBI-regeling. U kunt in dit verband denken aan stichtingen die deels als ANBI en deels als familiestichting functioneren en die onder toepassing van de ANBI-regeling en de daaraan gekoppelde giftenaftrek familievermogen fiscaal gefaciliteerd opbouwen en vervolgens uitkeren voor privé-doeleinden. Dat is onwenselijk.

Het opnemen van de voorwaarde dat alleen instellingen die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend het algemeen nut beogen in aanmerking kunnen komen voor de fiscaal gunstige ANBI-regeling, sluit die mogelijkheid vrijwel uit. Het dienen van particuliere belangen wordt zodoende niet meer fiscaal gesteund, omdat de regeling beter wordt toegesneden op de algemeen nut beogende instellingen.

Het aanscherpen van de voorwaarde heeft uitdrukkelijk niet tot doel instellingen die commerciële activiteiten verrichten van de ANBI-regeling uit te sluiten. Van belang is immers dat de opbrengsten van het vermogen en van de activiteiten van ANBI’s besteed worden aan het algemene belang. Hoe de opbrengsten worden behaald is daarbij niet van doorslaggevende betekenis. Zo behoeft bijvoorbeeld een museum met een winkel in het algemeen niet te vrezen voor het verlies van de ANBI-status, mits de opbrengsten van de winkel nagenoeg uitsluitend gebruikt worden voor het algemeen nut. Ook vermogensfondsen die door bijvoorbeeld beleggen in aandelen hun vermogen in stand houden of doen aangroeien, zullen voor het ANBI regime kunnen blijven kwalificeren, indien dat vermogen of de opbrengsten ervan nagenoeg uitsluitend ten behoeve van het algemeen nut worden aangewend.

Wat betreft de charitatieve, culturele en wetenschappelijke instellingen kan ik u geruststellen dat deze instellingen nog steeds als voorbeelden van instellingen die het algemeen nut beogen gelden en derhalve in aanmerking kunnen komen voor de ANBI-regeling. Het feit dat deze instellingen niet meer uitdrukkelijk in de wettekst worden genoemd betekent niet dat deze instellingen van de ANBI-regeling worden uitgesloten. De wijziging van de wettekst op dit punt heeft tot doel een tekstuele vereenvoudiging teweeg te brengen.

Met betrekking tot de gevolgen van de herziening van de Successiewet voor scoutinggroepen kan ik u berichten dat voor de locale scoutinggroepen die op dit moment niet in aanmerking komen voor de ANBI-status, de situatie zal verbeteren. De locale scoutinggroepen zullen namelijk gebruik kunnen gaan maken van de vrijstelling van schenk- en erfbelasting voor Sociaal Belang Behartigende Instellingen (SBBI’s). Voor de meer regionaal/landelijk opererende scoutinggroepen die onder de huidige regeling ANBI-status hebben zal weinig veranderen. Mijn verwachting is dat deze scoutinggroepen hun ANBI-status zullen behouden.

Ten tweede wordt in de wijziging van de Successiewet een bepaling omtrent gedrag opgenomen. Algemeen nut beogende instellingen dienen onder de voorgestelde regeling ook aan bepaalde integriteiteisen te voldoen.

Uw Kamer heeft onlangs bij verschillende gelegenheden vragen gesteld over de ANBI-status van instellingen waarbij twijfel was gerezen omtrent de integriteit. Daarbij is te kennen gegeven dat de integriteit van ANBI's van groot belang wordt bevonden en het niet wenselijk wordt geacht overheidssteun te bieden aan instellingen welke zich schuldig maken aan het zaaien van haat of het oproepen tot geweld.

Het wetsvoorstel lijkt een bredere formulering van strafrechtelijke veroordeling te bevatten. Beoogd is echter dat het hierbij slechts gaat om veroordelingen met betrekking tot het zaaien van haat of oproepen tot geweld. Het gaat dus hierbij niet om alle strafrechtelijke veroordelingen.

Tevens zal in de wetsgeschiedenis bevestigd worden dat ook de groep van veroordeelde personen welke in het kader van het toetsen van de integriteit van een ANBI beoordeeld kunnen worden door de inspecteur beperkt zijn tot bestuurders of feitelijk leidinggevenden van ANBI's dan wel om gezichtsbepalende personen in de activiteiten van de ANBI. Uitsluitend indien de inspecteur gerede twijfel over de integriteit van een ANBI heeft zal hij, bij verdenking, een Verklaring omtrent gedrag (VOG) van een specifiek persoon opvragen.

Wat betreft de uitvoeringstechnische aspecten, merk ik het volgende op.
Alle op dit moment geregistreerde ANBI's krijgen nadat het wetsvoorstel in uw kamer is aangenomen, een brief waarin de nieuwe voorwaarden waaraan een ANBI dient te voldoen worden toegelicht. De instelling wordt tevens verzocht aan de hand van de toelichting eenvoudig weg te verklaren of de instelling aan de nieuwe voorwaarden voldoet met een ja of nee. Als de instelling verklaart dat aan de voorwaarden voldaan wordt, dan wordt de ANBI-status gecontinueerd.

De Belastingdienst zal in het kader van het toezicht achteraf beoordelen of de instelling ook daadwerkelijk als ANBI aangemerkt kan worden. In de gevallen waarin een instelling in tegenstelling tot de eigen verklaring niet aan de voorwaarden blijkt te voldoen, zal de Belastingdienst de ten onrechte genoten fiscale voordelen terughalen. Voor de giftenaftrek wordt een genuanceerd beleid voorgestaan. Wanneer de schenker erop mocht vertrouwen dat de instelling voldeed aan de nieuwe voorwaarden, dan zal niet worden teruggekomen op de giftenaftrek.

Ik vertrouw erop u met het vorenstaande voldoende te hebben ingelicht om de gerezen zorgen weg te nemen. Ik benadruk nogmaals dat de aanpassing van de ANBI-regeling uitsluitend tot doel heeft de regeling beter toe te snijden op de instellingen die het algemeen belang dienen en te voorkomen dat het ANBI regime wordt gebruikt in situaties waarvoor dit regime niet in het leven is geroepen. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de “echte” ANBI’s die zich (nagenoeg) geheel inzetten voor het algemene nut van de regeling gebruik kunnen (blijven) maken.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën

mr. drs. J.C. de Jager

Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt

Het beste van twee werelden

Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt

Het beste van twee werelden

De commissie Evaluatie Wet op het notarisambt is ingesteld bij besluit van de Minister van Justitie van 9 juli 2004, (Staatscourant 2004, nr.137).

De commissie heeft als taakopdracht gekregen de Wet op het notarisambt, die op 1 oktober 1999 in werking is getreden, te evalueren. Daarbij staan de vragen centraal of de geïntroduceerde marktwerking de beoogde effecten heeft gehad en of de ten aanzien van de verschillende aspecten van de beroepsuitoefening in de wet verankerde mix tussen publiek en privaat voldoende evenwichtig is. Een belangrijk thema bij deze evaluatie is te bezien of en op welke wijze de beoogde marktwerking in het notariaat heeft plaatsgevonden.

De samenstelling van de commissie was als volgt:
voorzitter:
- Mr. A. Hammerstein, president van het Gerechtshof Arnhem;

leden:
- Prof. mr. J.W.J. Besemer, oud-voorzitter van de raad van bestuur van het Kadaster, thans hoogleraar Geo-informatie-infrastructuur aan de Technische Universiteit Delft;
- Mr. F.W.H. van den Emster, president van de Rechtbank Rotterdam;
- Prof. mr. E.H. Hondius, hoogleraar burgerlijk recht aan de Universiteit Utrecht;
- Prof. mr. M.J.A. van Mourik, notaris en hoogleraar notarieel- en privaatrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen;

adviserende leden:
- Mw. mr. M. Brandsma, directeur Toegang Rechtsbestel van het Ministerie van Justitie, na 1 februari 2005 opgevolgd door mr. K. Krijnen, hoofd afdeling Juridische Beroepsgroepen en Tolken, Directie Toegang Rechtsbestel van het Ministerie van Justitie;
- Drs. M.A.H.M. Hameleers MPA, lid managementteam Directie Marktwerking van het Ministerie van Economische Zaken;
- Mr. P. Kole, directeur Algemene Zaken, van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie;
- Prof. mr. G.J.C. Lekkerkerker, directeur Juridische Zaken van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, als plaatsvervangend lid voor mr. P. Kole.

Secretariaat: mr. C.P. Bierhuize en mr. P. Dessé, beiden werkzaam bij de Directie Toegang Rechtsbestel van het Ministerie van Justitie.

Inhoudsopgave

Ten geleide

Op 9 juli 2004 is bij besluit van de Minister van Justitie de commissie Evaluatie Wet op het notarisambt ingesteld. De wetgever heeft in 1999 expliciet aangegeven de concurrentie binnen het notariaat te willen bevorderen. Daartoe zijn, globaal, drie maatregelen in de wet neergelegd: de liberalisering van het benoemings- en vestigingsbeleid, de afschaffing van het verbod op het verrichten van ambtshandelingen buiten het arrondissement van vestiging en het geleidelijk vrijlaten van de tarieven. De commissie heeft onderzocht op welke wijze de genoemde maatregelen in de praktijk gestalte hebben gekregen. Daarbij heeft zij gelet op de effecten van marktwerking en concurrentie en op de mogelijke gevolgen daarvan voor de ambtsuitoefening.

Werkwijze van de commissie

De commissie heeft vijftien maal vergaderd en daarbij de verschillende aspecten van de notariële beroepsuitoefening beoordeeld. De commissie heeft getracht een zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen van de actuele ontwikkelingen in het notariaat. Daartoe heeft de commissie een aanzienlijk aantal publicaties bestudeerd en gesproken met onder meer het bestuur van het Bureau Financieel Toezicht en met vertegenwoordigers van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Tevens heeft de commissie hoorzittingen gehouden met de voorzitters van de notariële toezichtkamers en de voorzitters van de notariële ringen. Voorts zijn door commissieleden verschillende seminars bezocht die betrekking hadden op actuele onderwerpen die het notariaat betreffen. Ten slotte zijn door de commissie wetenschappelijke onderzoekers uitgenodigd om aan de hand van recente onderzoeken de commissie nader te informeren door het geven van presentaties. Een van die presentaties had betrekking op het rapport “Competition and quality in the notary profession” dat het Centraal Planbureau op 8 september jl. heeft gepubliceerd. Een beknopte reactie van de commissie op dit rapport is opgenomen als bijlage 6.

Naast deze eigen activiteiten heeft de commissie aan het onderzoeksbureau EIM opdracht gegeven een onderzoek in te stellen naar de gevolgen van prijsconcurrentie in het notariaat met het oog op het beoordelen van de gevolgen van marktwerking in het notariaat. Het rapport van het EIM is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

In het eerste hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste conclusies van de commissie. In het tweede hoofdstuk staat een beschouwing over de essentie van het notariaat. Dit hoofdstuk vormt het referentiekader dat de commissie heeft gehanteerd bij het beoordelen van de verschillende elementen uit de notariële beroepsuitoefening. In de daarop volgende hoofdstukken worden de actuele stand van zaken en de bevindingen van de commissie per onderwerp gegeven. Daarna volgen in hoofdstuk 9 de conclusies en aanbevelingen.

De noten in de tekst zijn per hoofdstuk als eindnoten opgenomen in dit rapport.

De commissie dankt alle personen die tijd hebben vrijgemaakt om de commissie van informatie te voorzien, alsmede alle personen die voor de commissie een presentatie hebben gegeven van wetenschappelijke onderzoeksresultaten, die relevant waren voor de taakopdracht van de commissie.

De commissie geeft in dit rapport een unaniem advies.

Hoofdstuk 1

Hoofdlijnen van het rapport

1.1 Inleiding

In 1999 is de nieuwe Wet op het notarisambt (Wna) in werking getreden. De bedoeling ervan was dat meer marktwerking en vrijere vestigingsmogelijkheden zouden leiden tot meer aanvaardbare prijzen en prijsdifferentiatie, alsmede tot verbetering van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de dienstverlening. Ondanks waarschuwende geluiden waren de verwachtingen hoog, wellicht te hoog, gespannen. Deze hooggespannen verwachtingen zijn gedeeltelijk uitgekomen. Notarissen zijn efficiënter gaan werken, hebben (nog) meer oog gekregen voor innovatie en de klantvriendelijkheid is toegenomen. In de onroerendgoedpraktijk zijn de tarieven gedaald, zij het in het laagste segment minder dan werd verwacht, en is prijsdifferentiatie opgetreden. Daar staat tegenover dat de tarieven voor het overige zijn gestegen, hetgeen mede het gevolg is van het wegvallen van kruissubsidie. Voorts bestaat zorg over handhaving van de kwaliteit van de notariële dienstverlening. Vooral de informerende rol van de notaris dreigt in de knel te komen. De ambachtelijke kwaliteit van de akten lijkt echter nog steeds voldoende te zijn.
De notaris vervult in onze samenleving de rol van deskundige en onpartijdige vertrouwenspersoon.[1] Het voortbestaan van het notariaat in de vorm die wij reeds lang en ook thans nog kennen, is zonder meer gerechtvaardigd als de notaris deze rol kan blijven vervullen. Daarom mogen en moeten aan de persoon die het ambt van notaris bekleedt, hoge eisen worden gesteld als het gaat om integriteit, onafhankelijkheid en bekwaamheid. Aan deze eisen mag niet worden getornd. Daarover bestaat binnen en buiten het notariaat een grote mate van consensus. De commissie denkt daarover niet anders. Integendeel, alle voorstellen van de commissie zijn erop gericht de bestaande eisen beter dan thans gebeurt te handhaven en nog wat verder aan te scherpen. De commissie wil bovendien de positie van de notaris in enkele opzichten versterken in het belang van de rechtsorde, waaronder de rechtszekerheid.

1.2 Gevolgen van marktwerking

De commissie heeft vastgesteld dat, vooral binnen de beroepsgroep zelf, zorgen bestaan over de handhaving van de integriteit en de kwaliteit van de dienstverlening. Deze zorgen lijken in de eerste plaats voort te komen uit de hiervoor al genoemde hoge eisen die aan het ambt gesteld worden. Voorts heeft de liberalisering van de tarieven geleid tot meer concurrentie tussen de notarissen waardoor op veel plaatsen de onderlinge verhoudingen onder druk zijn komen te staan. Er zijn aanwijzingen dat vele notarissen niet voldoende waren voorbereid op de marktwerking waardoor zij zich, overigens lang niet altijd terecht, bedreigd zijn gaan voelen en zij soms, uit vrees voor verlies van hun marktpositie, onderling wel erg scherp zijn gaan concurreren. Ten slotte heeft het loslaten van vaste tarieven de notaris in de onroerendgoedpraktijk kwetsbaarder gemaakt voor beïnvloeding en manipulatie door met name grote partijen in de markt die in staat zijn eigen voorwaarden te dicteren. Daarnaast hebben de economische omstandigheden na 1999 een ongunstige invloed gehad. De economische conjunctuur is teruggelopen en de onroerendgoedpraktijk in het algemeen heeft het zwaar te verduren.

De commissie stelt vast dat de marktwerking een aantal positieve effecten heeft gehad, zoals betere toegankelijkheid en dienstverlening, innovatie en prijsdifferentiatie. De commissie heeft geen concrete aanwijzingen gevonden voor de juistheid van de veronderstelling dat marktwerking en liberalisering van tarieven hebben geleid tot het op grote schaal teruglopen van de kwaliteit en aantasting van de integriteit binnen de beroepsgroep. Notarissen hechten nog steeds zeer aan handhaving van betrouwbaarheid en kwaliteit. Door het toenemen van de concurrentie zijn wel meer dan voorheen de grenzen opgezocht van de bestaande regels en normen die blijkens de tuchtrechtspraak hier en daar ook zijn overschreden. Aan de commissie zijn voorbeelden

gemeld van grensoverschrijdend gedrag van notarissen waartegen niet altijd effectief is of kon worden opgetreden. Er zijn echter geen duidelijke aanwijzingen gevonden voor een onaanvaardbare vermindering van de kwaliteit van de dienstverlening. Mogelijk is wel sprake van verschraling, in het bijzonder doordat ook in de familiepraktijk kostendekkend moet worden gewerkt omdat kruissubsidiëring vanuit de onroerendgoedpraktijk voor het grootste deel is weggevallen. In deze laatste praktijk probeert een aantal notarissen, om begrijpelijke doch voor de commissie niet aanvaardbare redenen, tijd te besparen op hun informatie- en adviestaak.

De commissie beveelt aan dat zowel door het ministerie als door de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) in de nabije toekomst nader onderzocht wordt in hoeverre de thans gehoorde klachten over en zorgen ten aanzien van de kwaliteit van de notariële dienstverlening en de integriteit van de beroepsuitoefening gegrond zijn. Het notariaat bevindt zich nog steeds in een transitiefase die monitoring vereist.

1.3 Professionele autonomie

De commissie meent dat in elk geval maatregelen nodig zijn om ook voor de toekomst te waarborgen dat een betrouwbaar en deskundig notariaat, waaraan in onze samenleving met het oog op de eisen van het rechtsverkeer behoefte bestaat, blijft bestaan. Dit vereist een sterke preventieve en repressieve kwaliteitsborging. De belangrijkste bijdrage daaraan zal vanuit de beroepsgroep zelf moeten komen. Notarissen zullen zich goed moeten realiseren welke hoge eisen aan het ambt gesteld worden en zich dienovereenkomstig moeten gedragen. De KNB kan een belangrijke bijdrage leveren door voorlichting en verscherpte regelgeving op het gebied van kwaliteit, integriteit en ondernemerschap. Binnen de beroepsgroep zal in zoverre een cultuuromslag moeten plaatsvinden dat de urgentie van zelfregulering en het elkaar aanspreken op verantwoordelijkheid beter dan thans wordt onderkend, en dat een en ander ook daadwerkelijk in praktijk gebracht wordt.

De notaris is allereerst zelf verantwoordelijk voor het handhaven en bevorderen van de kwaliteit van de dienstverlening. Daarnaast acht de commissie een aantal flankerende maatregelen nodig die neerkomen op:

- strengere toetsing bij de toelating via een onafhankelijke commissie;
- versterking van het toezicht (surveillerende rol van de beroepsorganisatie) en verbetering van de onderzoeksmogelijkheden door het Bureau Financieel Toezicht (BFT);
- concentratie van het tuchtrecht;
- kwaliteitsnormen en invoering van audits.

Binnen het notariaat zullen integriteit en kwaliteit niet alleen tot normale onderdelen van de bedrijfsvoering moeten worden gemaakt, maar het tekortschieten op deze punten zal sneller en effectiever dan voorheen onderwerp van onderzoek en handhaving moeten worden.

Wat de toelatingseisen betreft, pleit de commissie voor handhaving van de universitaire opleiding. De notaris behoort een academisch geschoolde jurist te zijn die zelfstandig in staat is zijn vak bij te houden en op zijn vakgebied verbindingen te zien tussen verschillende onderdelen van het recht. Voor behoud van de kwaliteit van de dienstverlening is nodig dat de notaris op de gebieden waarop hij werkzaam is (vooral onroerendgoedpraktijk, familie- en erfrecht en ondernemingsrecht) voldoende kennis in huis heeft, hetgeen echter op bepaalde terreinen de noodzaak van bijzondere expertise en specialisering niet behoeft uit te sluiten. De commissie acht het ook noodzakelijk dat meer dan thans aandacht wordt besteed aan de geschiktheid van degenen die tot dit publieke ambt worden geroepen. De eis van alleen een ondernemingsplan is te mager. Er zal opnieuw aandacht besteed moeten worden aan het toetsen van de geschiktheid van de te benoemen persoon. Deze zou kunnen bestaan uit een objectieve toets, op enig moment tijdens de opleiding waarmee de geschiktheid van de persoon voor het ambt zou kunnen worden getoetst. Omdat de levensvatbaarheid van een nieuwe standplaats objectief getoetst wordt, bestaat geen reden voor beperking van de mogelijkheid van vrije vestiging.

De commissie doet nog enkele andere aanbevelingen:
- versoepeling van de stage-eisen;
- vereenvoudiging van de zij-instroom;
- zo spoedig mogelijk invoering van de notaris in dienstbetrekking van een notaris;
- invoering van de mogelijkheid om waarnemend notaris te zijn tot de leeftijd van 70 jaar;
- aanvaardbaarheid van betaling van een goodwillvergoeding.

1.4 Toezicht en tuchtrecht

De commissie is van oordeel dat de tijd gekomen is om toezicht en tuchtrecht van elkaar los te maken. Toezicht behoort in handen te komen van degenen die daarvoor voldoende zijn toegerust. Los daarvan moet een vorm van onafhankelijke tuchtrechtspraak bestaan. Met het oog op dit laatste en om meer eenheid van tuchtrechtspraak te bevorderen en afstand te scheppen van de beroepsbeoefenaren, beveelt de commissie aan dat landelijk vijf notariële tuchtkamers worden gevormd, één per ressort in de rechtbank die is gevestigd in de hoofdplaats van het ressort. De samenstelling van deze kamers zou moeten bestaan uit twee rechters en een notaris. De commissie is voorstander van benoeming van presidenten van de rechtbanken van het ressort tot leden van deze notariële kamer. Aldus blijft de band met de plaatselijke situatie in stand. Sancties moeten worden uitgebreid met de geldboete en de mogelijkheid van het opleggen van voorwaarden.

Wat het toezicht betreft is vooral van belang dat het aantal toezichthouders wordt verminderd en dat de resterende toezichthouders over voldoende bevoegdheden en middelen beschikken om het toezicht effectief te doen zijn. Onderzoek ten kantore van de notaris en in dossiers behoort mogelijk gemaakt te worden voor de gevallen waarin naar het oordeel van (de voorzitter van) de notariële kamer voldoende gegronde verdenking bestaat dat in strijd met de regels wordt gehandeld. Voor bepaalde gevallen zal een vorm van stille bewindvoering mogelijk gemaakt moeten worden.

1.5 Domeinmonopolie en ministerieplicht

De commissie acht de huidige domeinmonopolies van de notaris gerechtvaardigd. Op al deze gebieden waar de wetgever een authentieke, door een notaris opgestelde akte heeft voorgeschreven, vervult de notaris een essentiële rol door zijn expertise in samenhang met zijn onafhankelijkheid annex onpartijdigheid. De hiermee bereikte rechtszekerheid is ook in economisch opzicht van groot belang. De deskundigheid betreft mede de samenhang tussen de gebieden. Daarom mag in beginsel van de notaris full service worden verwacht en dient de ministerieplicht gehandhaafd te blijven. De commissie vraagt ook aandacht voor de mogelijkheid van een zekere specialisatie. Aan de ministerieplicht moet in deze gevallen kunnen worden voldaan door een adequate verwijzing naar een andere notaris. Daarvoor moeten nieuwe regels worden gesteld.

1.6 Tarieven en mededinging

De notaris heeft zijn ambt in de moderne geschiedenis altijd vervuld als vrije beroepsbeoefenaar. De nieuwe wet heeft de notaris wel meer tot ondernemer gemaakt dan voorheen. Dit ondernemerschap moet worden uitgeoefend binnen de strenge normering van het ambt. Dit is geen eenvoudige opgave. Het kan geen verbazing wekken dat vele notarissen daarmee hebben geworsteld en daarmee ook thans nog moeite hebben. Zij kunnen hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid, waaraan zij terecht gehecht zijn, moeilijk in overeenstemming brengen met de rol van ‘koopman’ die moet concurreren op de markt en klanten moet zien te verwerven. De commissie is zich ervan bewust dat om deze reden door velen gehoopt wordt op een herinvoering van de tariefregulering. Deze zou volgens hen weer rust kunnen brengen in de gelederen. De commissie is van oordeel dat deze rust van zeer tijdelijke aard zou zijn. De werkelijke knelpunten worden hiermee niet opgelost. Tariefregulering is bovendien een uiterste maatregel waarvoor zwaarwegende redenen moeten bestaan die thans niet aanwezig zijn. De

mogelijkheid van tariefregulering dient wel als noodmaatregel in de wet verankerd te blijven. Toepassing is pas gerechtvaardigd als de continuïteit van het notariaat of de toegang tot de notariële dienstverlening in gevaar zou komen. De commissie wijst erop dat tariefregulering ingewikkeld is en dat daaraan ook grote nadelen kunnen kleven. Zelfs als alleen minimumtarieven voor bepaalde verrichtingen zouden worden vastgesteld, is niet aanstonds duidelijk door wie dat zou moeten gebeuren en op grond van welke gegevens. De kostprijs van akten loopt uiteen en is afhankelijk van een aantal factoren.

Inschakeling van de notaris in de obligatoire fase van de consumptieve onroerendgoedpraktijk overeenkomstig de Amsterdamse praktijk draagt bij aan de oplossing van de gesignaleerde knelpunten omdat de concurrentie dan meer op kwaliteit kan geschieden en de notaris in een vroeger en dus effectiever stadium kan adviseren (in hoofdstuk 4 zal nader op de Amsterdamse praktijk worden ingegaan). Bevordering van de concurrentie heeft ook positieve aspecten, in het bijzonder waar het de positie van de consument betreft. Aan deze positie wordt in dit rapport aandacht besteed in verband met helderheid van tarieven, innovatie en kwaliteit van de dienstverlening.

De ontwikkeling van de notaris als publiek ambtenaar naar de notaris als professionele dienstverlener die op grond van de wet een ambt vervult, past in de huidige tijd. Ook aan de overheid worden bij de uitoefening van haar publieke taak bepaalde eisen van ondernemerschap gesteld.[2] Professionele dienstverlening verlangt van de notaris dat deze kan voldoen aan hoge maatstaven op het gebied van zowel de vakinhoudelijke als bedrijfsmatige invulling van zijn werkzaamheden.

Dit betekent een langdurig en continu proces van verbeteringen en aanpassingen. Door zijn ambt moet de notaris daarnaast voldoen aan hoge eisen op het gebied van integriteit. Deze eisen gelden in zekere mate ook voor andere professionele dienstverleners op de juridische markt, doch van de notaris wordt meer verwacht in verband met zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid waardoor hij een vertrouwensfunctie vervult. Deze eisen stellen beperkingen aan de vrije mededinging, maar met deze beperking gelden de mededingingsregels ook voor de notaris die daaraan ook zelf een zekere bescherming kan ontlenen als het gaat om handhaving van eerlijke mededinging. Professionele dienstverlening houdt in dat de werkzaamheden van de notaris op een hoger plan kunnen worden getrokken. Dat is, ook vanuit het perspectief van de consument, ongetwijfeld een vooruitgang, als daarnaast verzekerd is dat aan de ambtsverplichtingen wordt voldaan. De commissie ziet de oplossing van de thans bestaande problemen dus niet in het herinvoeren van vaste tarieven, maar wel in het versterken van de positie van de notaris als professionele dienstverlener.

Eindnoten hoofdstuk 1

1 Zie ook het rapport Toezicht notariaat, 1999, dat wordt besproken in hoofdstuk 6.

2 Sociaal Economische Raad “Ondernemerschap voor de publieke zaak”, 2005.

Hoofdstuk 2

Beeld van het notariaat

2.1 Inleiding

De Minister van Justitie heeft de commissie opgedragen de Wet op het notarisambt te evalueren en heeft in de taakopdracht specifieke onderwerpen vermeld die hij daarbij van belang acht. De bedoelingen van de wetgever, die in 1999 de Wet op het notarisambt heeft vernieuwd, zijn uitgangspunt bij deze evaluatie. Aangezien de wereld van het notariaat een complexe dynamiek kent, kan niet worden volstaan met een vergelijking tussen de toenmalige opvattingen van de wetgever en de huidige situatie, maar is het ook noodzakelijk dat de commissie haar beoordeling plaatst in een eigen referentiekader.

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de wijze waarop de notaris zijn ambt volgens de wet en volgens de opvatting van de commissie moet vervullen De commissie acht dit normatieve kader noodzakelijk in verband met de continuïteit van het notariaat en het behoud van de bijzondere vertrouwensfunctie van de notaris als publiek ambtenaar in ons rechtssysteem. Tegen de achtergrond van dit beeld van het notarisambt zullen vervolgens de verschillende onderwerpen uit de taakopdracht worden behandeld.

2.2 De kerntaak van de notaris

Volgens artikel 2 Wna houdt het ambt van notaris de bevoegdheid in om authentieke akten te verlijden in de gevallen waarin de wet dit aan hem opdraagt of een partij zulks van hem verlangt en andere in de wet aan hem opgedragen taken te verrichten (zie bijlage 3). De notaris is een openbare ambtenaar, bekleed met overheidsgezag. Kerntaak van de notaris is het opmaken van authentieke akten.[3] Als de taak van de notaris zich zou beperken tot het opmaken van akten en het vastleggen van wat partijen al zijn overeengekomen (het Engelse systeem) dan zou het kantoor een aktenfabriek worden en de notaris een veredelde stempelaar. De zogenoemde Latijnse notaris heeft in tegenstelling tot zijn Angelsaksische tegenhanger een advies- , informatie- en waarschuwingsplicht waardoor hij als onafhankelijk adviseur een inhoudelijke inbreng en toegevoegde waarde (*Beratung, Belehrung*) heeft. De commissie hecht groot belang aan deze taken van de notaris.[4]

De taak van de notaris behoort meer in te houden dan alleen het opmaken van akten en het uitvoeren van de daarbij behorende controles. Uitgangspunt is dat de consument erop moet kunnen vertrouwen dat de notaris, die is belast met de opdracht rechtszekerheid te verschaffen, voldoende toezicht houdt en op onpartijdige wijze alle belangen behartigt (artikel 17 Wna). Dit vertrouwen moet worden geborgd door institutionele maatregelen, bijvoorbeeld door toetsing in de opleiding, assessments en toetsing van de persoon vóór de benoeming tot notaris. Allereerst echter is vertrouwen een kwestie van koestering van zichtbare- en toetsbare professionaliteit door de notaris zelf. Daarbij speelt de KNB een belangrijke rol door het ontwikkelen en hanteren van kwaliteitssystemen en normeringen.

Kernpunt van de vertrouwenspositie is de zwaarwegende zorgplicht van de notaris tot wilscontrole[5] en de in artikel 43 Wna opgenomen en in de jurisprudentie van de Hoge Raad nader uitgewerkte *Belehrungs*-plicht.[6] De notaris mag in zijn ambtsuitoefening niet te lijdelijk zijn. Hij is tuchtrechtelijk aanspreekbaar op de niet-nakoming van verplichtingen die een waarborgfunctie hebben voor het vertrouwen in het notarieel handelen en de rechtszekerheid van de akte. De zorgplicht van de notaris gaat in het algemeen aanzienlijk verder dan de zorgplicht van een gewone ondernemer of dienstverlener. De notaris moet niet alleen rekening houden met de belangen van zijn cliënt maar ook met die van de wederpartij van zijn cliënt en van derden, zoals bijvoorbeeld de fiscus.
Hoewel *Beratung* [7] niet in de wet verplicht wordt voorgeschreven stelt de commissie haar op één lijn met de wilscontrole en de Belehrungs-plicht waardoor zij in de ogen van de commissie deel uitmaakt van de kerntaak van

de notaris. De cliënt mag als consument verwachten dat de notaris zowel de wilscontrole, de *Belehrung*, als de Beratung uitvoert. Ook de tuchtrechter neigt ertoe dit gedeelte van de notariële werkzaamheden als een uit een behoorlijke ambtsvervulling voortvloeiende verplichting te beschouwen.[8]

2.3 De essentie van het notarisambt

De wetgever heeft de essentie van het ambt geformuleerd in artikel 17 van de Wna. Op grond hiervan dient de notaris zijn ambt onafhankelijk uit te oefenen en moet hij de belangen van alle bij de rechtshandeling betrokken partijen op onpartijdige wijze en met de grootst mogelijke zorgvuldigheid behartigen. In zijn dienstverlening moet de notaris een onafhankelijk en onpartijdig ambtsdrager zijn. De dienstverlening van de notaris en zijn professionele deskundigheid moeten niet alleen gericht zijn op en ten goede komen aan zijn cliënt, maar ook andere betrokken partijen en daarmee in feite aan de gehele Nederlandse rechtsorde. Wanneer de notaris zijn ambt verzaakt, kan dit ook buiten de kring van directe betrokkenen ernstige gevolgen hebben. De notaris neemt door zijn onpartijdigheid in vergelijking met andere professionals, zoals advocaten en medisch specialisten, een bijzondere positie in.

Volgens Zijderveld[9] belichaamt de notaris net als de rechter de kern van het ethos van de democratische rechtstaat, te weten onpartijdigheid, en kunnen de verschillende functies van de notaris zichtbaar worden gemaakt binnen de drie punten van onze democratische driehoek, “staat” (vooral: rijksoverheid), “maatschappij” en “markt”. Als geen andere beroepsgroep staat het notariaat in het midden van deze driehoek en mag hij, wil hij goed functioneren, nooit in één van de drie opgaan. Als juridisch magistraat die boven de partijen staat, heeft de notaris een positie tussen “staat” en “maatschappij”, als zelfstandig ondernemer heeft hij een plaats tussen “maatschappij” en “markt” en als juridisch-adviserende professional opereert hij tegelijk in alle drie velden.
De commissie is van oordeel dat de combinatie van ambtsdrager en ondernemer in principe mogelijk is, mits voldoende waarborgen aanwezig zijn voor een behoorlijke ambtsvervulling. Daarmee moet worden bereikt dat de wettelijke normen die de essentie van het ambt vormen, worden gehandhaafd. Resumerend meent de commissie dat het ondernemerschap van de notaris steeds moet zijn ingebed in waarborgen voor de goede uitvoering van zijn ambtelijke plichten.
Naar het oordeel van de commissie ontleent de notaris zijn bijzondere positie in de Nederlandse rechtsorde voornamelijk aan het grote vertrouwen dat hij geniet in de maatschappij. Het blijvend en gerechtvaardigd vertrouwen in de notaris, is een essentiële voorwaarde voor het voortbestaan van het notariaat. Anders dan in het verleden verwerft tegenwoordig niemand vanzelfsprekend vertrouwen doordat hij een bepaald beroep of ambt uitoefent. Het vertrouwen moet door het notariaat telkens weer worden verdiend en de gerechtvaardigheid ervan moet aantoonbaar zijn. [10]
Daarom bestaat behoefte aan een uitgebreid borgingssysteem dat al begint bij de universitaire opleidingseisen voor de notaris, de toelating als kandidaat, de stage en de interne beroepsopleiding. De eisen die de wet stelt aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid, de zorgplicht, de wilscontrole en de *Belehrungs*-plicht, de kantoororganisatie en de bewaarverplichting, de gedrags- en beroepsregels, de interne kwaliteitssystemen, het toezicht en het tuchtrecht, dragen alle ertoe bij dat het vertrouwen van de burger in de notaris wordt geborgd. De commissie is daarbij van oordeel dat de nadruk moet liggen op de deugden van de persoon en de normbewustheid van de notaris. Dit intrinsieke normbesef kan niet worden vervangen door toezicht.
Ook het bewijs dat de dienstverlening in het notariaat deugdelijk is, ligt primair bij de professionals zelf. Zij onderhouden immers een directe relatie met hun cliënten waarin door een goede dienstverlening vertrouwen wordt opgebouwd. Daarnaast is een belangrijke rol weggelegd voor het interne integrale toezicht op het niveau van de beroepsorganisatie. Hoe beter het interne toezicht functioneert en hoe meer werk wordt gemaakt van kwaliteitsborgende en verbeterende systemen, des te beter zijn de waarborgen voor kwaliteit en integriteit. Het gebruik van interne kwaliteitssystemen is bovendien een essentiële voorwaarde voor een samenhangend, sober en selectief toezicht.[11] Op de vraag of de huidige waarborgen voldoende zijn, zal hierna nader worden ingegaan.

2.4 Ondeelbaarheid van het ambt

De commissie is van oordeel dat een notaris zijn ambt ondubbelzinnig bekleedt. Hij treedt altijd op als notaris. Het onderscheid tussen wettelijke en niet-wettelijke taken, ambtelijke en niet-ambtelijke taken van de notaris is tuchtrechtelijk niet relevant en het is in de praktijk bovendien lastig te hanteren.[12] De maatschappelijk nog steeds breed aanvaarde positie van de notaris als publiek vertrouwenspersoon brengt met zich dat hij tuchtrechtelijk aansprakelijk is voor al zijn handelingen, ook op terreinen waar zijn tussenkomst niet wettelijk verplicht is. Zijn tuchtrechtelijke aansprakelijkheid voor niet-wettelijk verplichte werkzaamheden is zonder meer begrijpelijk wanneer de niet-wettelijk verplichte werkzaamheden, zoals bemiddeling of advisering, voortvloeien uit de wettelijke taken van de notaris op het gebied van de onroerendgoed-, ondernemingsrecht- of familiepraktijk. De vraag of de notaris in een dergelijk geval al dan niet zelf de akte heeft opgemaakt, is daarbij niet relevant. Zijn tuchtrechtelijke aansprakelijkheid voor werkzaamheden buiten het wettelijke domein, zonder dat sprake is van enig voor de hand liggend verband met zijn wettelijke werkzaamheden, zoals optreden bij loterijen, is niet vanzelfsprekend. Dergelijke werkzaamheden worden gewoonlijk aan de notaris opgedragen vanwege zijn vertrouwenspositie. Uitsluitend om die reden is de notaris ook voor dergelijke werkzaamheden onderworpen aan het tuchtrecht.[13] Daarom kan wellicht beter worden gesproken van ondeelbaarheid van de ethiek dan die van het ambt.

De cliënt/consument moet steeds kunnen vertrouwen op de deskundigheid, integriteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de notaris. Dit geldt niet alleen in de contractuele fase maar begint al in de precontractuele fase, bij het eerste contact tussen consument en notaris, als de notaris een offerte uitbrengt. De bijzondere positie van de notaris verplicht hem tot duidelijkheid op het gebied van zijn tarief en de omvang van zijn dienstverlening. Zijn offerte moet transparant zijn, waarbij de consument erop mag vertrouwen dat de notaris als juridisch deskundige nauwgezet kan aangeven welke werkzaamheden de consument kan verwachten tegen welk tarief, wat in dat tarief is begrepen, en wat er niet in is begrepen zodat de cliënt achteraf niet voor onaangename verrassingen in de vorm van extra toeslagen komt te staan. Onder het begrip transparantie gaat de bijzondere positie van de notaris schuil met alle hiervoor genoemde waarborgen voor kwaliteit, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit. Ook in de adviespraktijk moet de notaris zich aan de beroeps- en gedragsregels houden. Daar waar de notaris optreedt als partijadviseur, geeft hij daarvan blijk aan betrokkenen. De notaris mag niet adviseren zonder daarbij rekening te houden met de belangen van de wederpartij en van derden. Andere adviseurs in het private veld zijn niet in deze zin (door de “klem van het ambt”) beperkt in hun handelen.

De principiële ondeelbaarheid van (de ethiek van) het notarisambt acht de commissie ook van belang als het gaat om individuele rechten en verplichtingen van de notaris, waarbij in de Wet op het notarisambt de eigen verantwoordelijkheid van de notaris als uitgangspunt is genomen. Het exclusieve recht om authentieke akten op te maken staat tegenover de individuele verplichting van de notaris zijn ministerie te verlenen wanneer daarom wordt verzocht met inbegrip van de onlosmakelijk daaraan verbonden zorg- en informatieplicht. De commissie is zich ervan bewust dat zich in de praktijk situaties kunnen voordoen waarbij de ministerieplicht op gespannen voet kan staan met de zorg- en informatieplicht. In principe acht de commissie het niet goed denkbaar dat een notaris naar behoren aan zijn zorg- en informatieplicht kan voldoen zonder te beschikken over de noodzakelijke basiskennis en praktijkervaring op het terrein van het vermogensrecht, het personen- en familierecht en het erfrecht. De zorg- en informatieplicht van de notaris brengt immers mee dat hij bijvoorbeeld aan de klant de vermogensrechtelijke gevolgen kan uitleggen die verbonden kunnen zijn aan de koop of verkoop van een huis, ook in erfrechtelijke zin of met het oog op huwelijksvermogensrecht of ander relatierecht (samenlevingscontract). Anderzijds kan de zorgplicht[14] in zeer bijzondere gevallen voor de notaris reden zijn om geen diensten te verlenen en door te verwijzen naar gespecialiseerde collega’s. Bij de bespreking van de ministerieplicht zal hierop nader worden ingegaan.

Resumerend: De commissie gaat ervan uit dat de notaris in verband met de van hem te verlangen kwaliteit van de dienstverlening deskundig moet zijn op alle drie de rechtsgebieden van zijn domeinmonopolie.

2.5 De betekenis van de authentieke akte

De bevoegdheid tot het opmaken van authentieke akten vloeit voort uit het ambt en is niet alleen voorbehouden aan notarissen. Ook gemeenteambtenaren, bijvoorbeeld, hebben deze bevoegdheid.[15] De notaris is echter niet alleen exclusief bevoegd en verplicht om authentieke akten te verlijden in de gevallen waarin de wet dit aan hem opdraagt (domeinmonopolie), maar ook wanneer een partij dat van hem verlangt. Dit maakt de notaris tot een ambtenaar. De wetgever heeft de notaris deze positie toevertrouwd in verband met het belang van de rechtszekerheid die in het economische en maatschappelijke verkeer onontbeerlijk is. De commissie verwijst naar wat in hoofdstuk 5 wordt vermeld over de rechtvaardiging van het domeinmonopolie van de notaris.

Het belang van de akte is gelegen in de wettelijke zorgplicht van de notaris als ambtenaar die ertoe bijdraagt dat achteraf geen onhelderheid bestaat over hetgeen partijen zijn overeengekomen. Indien zich nadien toch geschillen voordoen kan een beroep worden gedaan op de authentieke akte waarin op eenduidige wijze de rechtsbetrekking tussen partijen is vastgelegd. De wet verbindt aan de akte bepaalde rechtsgevolgen zoals bijzondere bewijskracht. Op deze wijze vervult de notaris een belangrijke rol ter voorkoming van gerechtelijke procedures. De kernfunctie van zowel de notaris als de door hem opgestelde akten is het verschaffen van rechtszekerheid. De notaris doet dat als professioneel dienstverlener in een publiekrechtelijk ambt.

De bijzondere betekenis van de notariële authentieke akte is dat het recht hieraan niet alleen de gevolgen verbindt die in het algemeen voor authentieke akten als bewijsmiddel in het procesrecht gelden, te weten:

- het vermoeden van echtheid zolang het tegendeel niet is bewezen;
- dwingend bewijs, de rechter is verplicht de inhoud van de authentieke akte als waar aan te nemen, zo lang het tegendeel niet is bewezen;
- omdat de notaris bevoegd is aan iedere partij bij een akte daarvan een afschrift (grosse) af te geven wordt hieraan ook het belangrijke gevolg verbonden van de executoriale titel, de mogelijkheid om een onwillige debiteur tot nakoming te dwingen van zijn in een notariële akte opgenomen verplichting, zonder tussenkomst van de rechter.[16]

De wetgever biedt op deze wijze aan ieder de mogelijkheid om zich door middel van een notariële akte met het oog op eventuele toekomstige geschillen bij voorbaat een dwingend bewijsmiddel te verschaffen dat bovendien executoriale kracht heeft. Dit kan ingeval de debiteur zijn verplichtingen niet nakomt, belangrijke praktische en financiële gevolgen hebben. De schuldeiser kan op grond van de grosse van een notariële akte zonder meer tot beslaglegging en executiemaatregelen tegen een onwillige schuldenaar overgaan en hij heeft daarvoor geen vonnis nodig. Daardoor kunnen veel kosten en tijdverlies vermeden worden die gemoeid zijn met het verkrijgen van een definitief vonnis.

Eindnoten hoofstuk 2

3 Het opmaken van notariële akten maakt 94% uit van de omzet van notariskantoren (CBS- statline, 2004, Eerste Trendrapportage Notariaat, WODC Cahier 2004-12, pagina 44).

4 De wereld kent twee belangrijke stromingen als het gaat om het recht, “common law”en “civil law”. Common law rechtsstelses kennen kan veel ongeschreven recht en bestaan onder meer in de Verenigde Staten, een groot deel van Canada en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen kennen geen notarieel systeem. Civil law kenmerkt zich door geschreven recht. In dit rechtssysteem is ook plaats voor een notariaat zoals in dit hoofdstuk beschreven is en ook veelal als Latijns notariaat wordt aangeduid. Wereldwijd zijn de notariaten van 73 landen aangesloten bij de mondiaal overkoepelende organisatie van het Latijns notariaat, de Union Internationale du Notariat Latin (UINL). Vermeldenswaard is dat recent ook in China het Latijns notariaat is ingevoerd.
In de EU kennen 19 van de 25 lidstaten het Latijnse notariaat. In de meeste landen binnen de EU worden de tarieven voor het notariaat vastgesteld door de overheid. In een aantal landen is het notariaat gebonden aan door de overheid vastgestelde maximumtarieven. Het Nederlandse notariaat kent als enige geen vaste, door de overheid vastgestelde, tarieven.

5 De notaris zal moeten nagaan of de wil van de handelende personen, zoals neergelegd in de akte, overeenstemt met hun werkelijke wil. Uiteraard zal de notaris ook altijd moeten nagaan of betrokkenen wel in staat zijn zich een rechtens relevante wil te vormen met betrekking tot de rechtsgevolgen die zijn beoogd met de in de akte opgenomen rechtshandeling.

6 De notaris dient naar vermogen te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van juridische onkunde en feitelijk overwicht. Hij dient daartoe in voorkomende gevallen voorlichting te geven over de specifieke, bezwarende rechtsgevolgen die rechtshandelingen met zich brengen voor de partijen die hij bijstand verleent. Vgl. het arrest inzake de Groningse huwelijksvoorwaarden (HR 20 januari 1989, NJ 1989, 766). Zie ook V.J.N. van Oijen, Beperking door de Hoge Raad van de notariële zorgplicht?, WPNR 05/6621, p. 393 v.

7 Adviezen die verband houden met een hem gegeven opdracht tot het verlijden van een notariële akte of met een andere in de wet aan hem opgedragen werkzaamheid moeten wel als notariële werkzaamheden worden beschouwd (Tweede Kamer, 23 706, nr. 12, pagina 17).

8 Hof Amsterdam, 8 januari 1998, WPNR 6299 en NJB 1998, 17. In deze zaak van het zogenoemde postorder-notariaat, waarbij het aangaan van een samenlevingscontract centraal stond, oordeelde het Hof dat een notaris cliënten in een persoonlijk onderhoud dient te informeren over de gevolgen die aan de betrokken samenlevingsovereenkomst zijn verbonden. In zo’n persoonlijk onderhoud dient de notaris tevens te controleren of cliënten die gevolgen overzien. Voorts dient hij bij die gelegenheid te beoordelen of zij werkelijk uitsluitend behoefte hebben aan een standaard samenlevingsovereenkomst ter verkrijging van bepaalde faciliteiten dan wel een uitgebreidere regeling wensen en hun ter zake nadere informatie te verschaffen.
Zie ook WPNR 6308 en 6309.

9 A. C. Zijderveld: Tussen staat, maatschappij en markt: Het notariaat als professie tussen ambt en onderneming, 1996.

10 Rapport WRR van 8 november 2004 “Bewijzen van goede dienstverlening”. In dit rapport worden de problemen rond de kwaliteit, doelmatigheid en professionaliteit in de sectoren welzijn, volkshuisvesting, gezondheidszorg, arbeidsvoorziening en onderwijs geanalyseerd.

11 Vgl. ook Rapport WRR, pagina 16 en 246 en 248

12 In het voorstel voor een EU-dienstenrichtlijn wordt hierover een ander standpunt ingenomen. De Europese Commissie wenst het notariaat alleen uit te zonderen van het belangrijkste principe van de richtlijn, te weten het land van oorsprongsbeginsel en dan geldt die uitzondering uitsluitend voor die taken waarbij de inschakeling van een notaris op een wettelijke verplichting berust. Zie ook de brief van minister Brinkhorst aan de Tweede Kamer d.d. 20 september 2004, 21 501-30, nr. 59 en het SER-advies Dienstenrichtlijn, van 20 mei 2005, pagina 14). De Tweede Kamer heeft zich in het Algemeen Overleg met minister Brinkhorst op 24 mei 2005

over het kabinetsstandpunt ten aanzien van het SER-advies uitgelaten.

13 Mr. H. F. van den Haak, rede uitgesproken bij gelegenheid van het Landelijk Notarieel Studentencongres te Leiden, Sint Pieterskerk, 15 april 2005.

14 Wat in dit verband betekent dat de belangen van de consument er het best mee zijn gediend.

15 Artikel 156, lid 2, Rv.

16 Artikel 430 Rv, in verbinding met artikel 50 Wna.

Hoofdstuk 3

Effecten van de wetswijziging: de ambtelijke ethiek

3.1 Probleemanalyse

De commissie kan niet een éénduidig beeld schetsen van de huidige situatie binnen het notariaat. Daarvoor is de situatie nog te onduidelijk en complex. Dit hoofdstuk zal vooral gaan over de ambtelijke ethiek, de dilemma's waarmee de notaris geconfronteerd wordt en de omgang met normen en waarden. Hoofdstuk 4 behandelt de werking van de markt.

De nieuwe wet heeft binnen het notariaat aanleiding gegeven tot zowel nieuwe impulsen als tot onrust en bezorgdheid. Het vrijgeven van de vaste tarieven voor de familie- en onroerendgoedpraktijk heeft gezorgd voor meer concurrentie dan die waaraan de meeste notarissen gewend waren. De teruglopende conjunctuur kwam daar als probleem bij. Het EIM-onderzoek "Prijsconcurrentie in het notariaat"[17], dat uiteraard slechts een beperkt beeld kan geven van de stand van zaken, laat zien dat de rust nog niet is weergekeerd, maar dat het notariaat als geheel de veranderingen tot nu toe heeft weten te doorstaan. Tussen de posities van de individuele notarissen zijn de verschillen vermoedelijk groter geworden, waarbij informatie van het BFT leert dat een aantal kantoren het financieel zwaar heeft te verduren. De commissie heeft zich zeer ingespannen om een betrouwbaar beeld te verkrijgen en vooral gezocht naar inzicht in de oorzaken van de knelpunten en problemen, maar had daarvoor uiteraard slechts beperkte tijd en middelen. Enkele belangrijke aspecten worden hierna behandeld.

3.2 Dalende conjunctuur

De inwerkingtreding van de Wet op het notarisambt viel eind 1999 samen met een omslag in conjunctuur. Het notariaat werd hierdoor niet alleen geconfronteerd met meer marktwerking en meer onderlinge concurrentie, maar tegelijkertijd met een forse daling van het werkaanbod als dit wordt uitgedrukt in aantallen op te maken en te passeren akten. In 1999 bedroeg het totale aantal akten 1.822.000. In 2001 was dit aantal gedaald tot 1.585.000, dus een afname van 237.000 akten. Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat bij notariskantoren de omzet voor 94% is gerelateerd bestaat in het opmaken van akten. Hoewel de notariële praktijk als geheel rendabel is gebleven, heeft de winstgevendheid van de kantoren sinds 2001 onder druk gestaan. De notarissen moesten na de inwerkingtreding van de wet niet alleen hun aandacht richten op het opvangen van de gevolgen van de conjuncturele terugslag voor hun kantoor, maar zij kregen tegelijkertijd te maken met het voor de meeste van hen nieuwe fenomeen van meer onderlinge concurrentie. Door innovatie en verbetering van de efficiency van het bedrijfsproces moest vooral een aantal van de gevestigde kantoren zien te komen tot een lagere kostprijs van het ambachtelijk deel van de akten.[18] Niet alle kantoren zijn daarin even goed en even snel geslaagd, terwijl ook een (beperkt) aantal nieuwe notarissen op de markt verscheen met vaak scherpe tarieven.

In dit verband verdient opmerking dat circa 60% van de kantoren uit éénmanskantoren bestaat. Het is vooral voor de solitair werkende notaris niet eenvoudig tijd en aandacht aan alle problemen tegelijk te besteden. Het onderzoek van het EIM laat zien dat het verlagen van de kostprijzen, voornamelijk door personeelsreducties, dan ook pas sinds 2002-2003 duidelijk op grotere schaal op gang is gekomen. De kosten van een notariskantoor bestaan voor een belangrijk deel uit kosten zoals personeels- en huisvestingskosten die doorgaans niet binnen korte tijd kunnen worden verlaagd. Wellicht is de overgangsperiode van drie jaar voor een aantal notarissen te kort geweest om zich te (kunnen) aanpassen aan de vrijlating van de tarieven.

3.3 Marktontwikkeling: nieuwe toetreders

Het volgende knelpunt, dat voortvloeit uit het hiervoor genoemde probleem, is dat gevestigde notarissen het risico lopen het tegen nieuwe toetreders te moeten afleggen, niet omdat hun kennis, vakbekwaamheid of de kwaliteit van hun diensten tekortschieten, maar omdat de techniek en de innovatie van hun bedrijfsvoering minder ver zijn doorgevoerd dan bij de nieuwkomers, waardoor zij te lang op een te hoge kostprijs zijn blijven steken. Hiermee wil niet gezegd zijn dat dit het enige probleem is. Het vasthouden aan een (hoog) notarieel honorarium vanuit het verleden is ook een mogelijke oorzaak. Nieuwkomers hebben niettemin het voordeel gehad dat zij de inrichting van hun kantoororganisatie direct konden afstemmen op de nieuwe omstandigheden. Zij hebben vaak minder medewerkers in dienst. Bovendien lijken startende notarissen volgens onderzoekers van het EIM genoegen te nemen met een lager honorarium. Nieuwkomers, dat zijn ook veelal de zogenoemde prijsvechters,[19] hebben een strakke kantoororganisatie, die erop is gericht het proces zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, waarbij in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van de nieuwste mogelijkheden die ICT te bieden heeft.[20] In het hoofdstuk over de vraag of marktwerking aan de verwachtingen heeft voldaan, zal hier nader op worden ingegaan.

Uitbesteding van ambachtelijke werkzaamheden aan daartoe gespecialiseerde, technisch ver ontwikkelde kantoren, kan voor kleine kantoren een oplossing betekenen voor het omlaag brengen van hun kostprijs. In hoofdstuk 8 zal nader aandacht worden besteed aan innovatie in de betekenis van het uitbesteden van werk en de voorwaarden die daarvoor gelden.

3.4 Onverwachte effecten van de wetswijziging

Mogelijkerwijs zijn de effecten van het vrij laten van de tarieven op de werkwijze van de notarissen onderschat. Bij de parlementaire behandeling van de huidige wet is aandacht besteed aan de invloed van de vrije tarieven op essentiële beroepsaspecten als onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Daarbij is de vraag aan de orde geweest of de notaris zich niet teveel als ondernemer zou kunnen gaan opstellen. Er is ook gediscussieerd over de vraag of de notaris allereerst ambtenaar is en dan ondernemer of juist andersom. De mogelijke gevolgen van het vrij laten van de tarieven en het meer benadrukken van het ondernemerschap zijn dus in het algemeen door de wetgever onderkend, maar tot welke praktische consequenties dat zou leiden, kon moeilijk worden voorzien. Er is, naar het zich laat aanzien, te gemakkelijk vertrouwd op het feit dat de grondbeginselen van de notariële ambtsuitoefening uitdrukkelijk in de wet zelf zouden worden verankerd, hetgeen eerder niet het geval was, en dat aan de niet-naleving van de in verordeningen neer te leggen beroeps- en gedragsnormen tuchtrechtelijke maatregelen zouden worden verbonden. Daarnaast is kennelijk veel gewicht toegekend aan het feit dat benoeming van de notaris door de Kroon plaatsvindt en dat de notaris wordt beëdigd. Daarmee is nog geen garantie gegeven voor een onkwetsbare positie als ondernemer. Naar het oordeel van de commissie is enigermate eraan voorbijgezien dat de meeste notarissen niet voldoende vertrouwd waren met onderwerpen als marktwerking, concurrentie en efficiënte bedrijfsvoering en zich niet gemakkelijk konden aanpassen aan de gewijzigde omstandigheden. De verhoudingen tussen notarissen zijn onder druk komen te staan en er zijn ook wel enkele signalen dat sommige notarissen mede door de concurrentie gedreven de grenzen van het toelaatbare hebben opgezocht.

3.5 Normen en waarden

De noodzaak van concurrentie door middel van tarieven dwingt tot efficiënter werken. Daar is op zichzelf niets tegen, mits de notaris geen oplossing kiest die afbreuk doet aan de kwaliteit van de notariële dienstverlening. Verlaging van de kostprijs kan immers mede bereikt worden door minder tijd in te ruimen voor de gevraagde verrichtingen en dat kan verschraling van de dienstverlening inhouden. De concurrentie heeft zich klaarblijkelijk het sterkst gemanifesteerd in de consumptieve onroerendgoedpraktijk. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de kwaliteit van het ambachtelijke werk in aanmerkelijke mate is verminderd. De typisch notariële kant van de werkzaamheden (*Belehrung* en *Beratung*) lijkt wel onder de druk van de concurrentie aan kwaliteitsverlies te

lijden. Onder kwaliteit verstaat de commissie ook de naleving van essentiële beroepsvoorschriften inzake, de ethiek van het ambt. Zowel het eerder genoemde rapport van het EIM als de bevindingen van Laclé e.a. naar ontwikkelingen in de ethiek van het notariaat (zie ook hieronder, paragraaf 3.8), wijzen erop dat het notariaat moeite heeft in alle opzichten aan de gangbare maatstaven te blijven voldoen.[21] Gevraagd naar de wijze waarop notarissen in de praktijk invulling geven aan de dilemma's tussen de notariële taakuitoefening en marktwerking, geven de meeste respondenten aan dat notarissen steeds meer gericht zijn op het behalen van een zo hoog mogelijke omzet ten koste van de kwaliteit. Ten aanzien van de spanning tussen de bescherming van de zwakke partij ten opzichte van het behoud van de grote cliënten rijst hetzelfde beeld van het doorslaan van de balans richting de waarden van de koopman. De helft van de geënquêteerden meent dat de bescherming van de zwakke partijen minder is geworden; ruim 78% van de respondenten meent dat meer nadruk wordt gelegd op behoud van grote cliënten. Dit laatste aspect, aandacht voor grote cliënten, komt ook tot uiting in het EIM- rapport. Overigens dient met betrekking tot de onderzoeksresultaten van Laclé gezegd te worden dat het beeld uit de enquête de perceptie weergeeft van de geënquêteerden over het doen en laten van (sommige) collega's. De ondervraagden geven in het algemeen aan dat zij zelf volledig binnen de regels en normen zijn blijven werken.

Veelzeggend in dit verband, zij het ook begrijpelijk gezien de nadruk die bij de kwaliteitszorg pleegt te worden gelegd op procedures en procesbeschrijvingen, is ook het antwoord dat een aantal kantoren heeft gegeven op het verzoek van het EIM om het begrip kwaliteit in de onroerendgoedpraktijk te omschrijven. Voor de meeste zaken is het antwoord als volgt samen te vatten: "kwaliteit is vooral een goed lopend proces". Het gaat hierbij niet alleen om kantoren die zeer scherpe prijzen hanteren, maar ook om kantoren die al lang bestaan en zich niet profileren met lage tarieven.[22] Het beeld dat uit deze onderzoeken naar voren komt, wijkt af van het beeld van de notaris dat de commissie in het vorige hoofdstuk als ideaal heeft geschetst. In het hoofdstuk over de vraag of marktwerking aan de verwachtingen heeft voldaan, zal nader op deze negatieve effecten van het vrij laten van de tarieven worden ingegaan.

3.6 Toezicht en tuchtrecht

Een volgend belangrijk knelpunt lijkt te zijn dat de effectiviteit van het toezicht en tuchtrecht onvoldoende is, waardoor te veel ruimte is ontstaan voor, en daarmee onzekerheid over de toelaatbaarheid van, bepaalde nieuwe initiatieven en praktijken. De notaris is meer dan voorheen de grenzen gaan verkennen van wat mag en wat niet mag. Het is tot nu toe vooral de tuchtrechter geweest die met betrekking tot de nieuw ontstane dilemma's de juiste richting heeft gewezen.[23] Een complicerende factor hierbij is dat de heersende cultuur van non-interventie binnen het notariaat ertoe leidt dat de voorzitter van de kamer van toezicht, die afhankelijk is van signalen vanuit het veld over de noodzaak om een onderzoek in te stellen, te weinig wordt gevoed met klachten vanuit de beroepsgroep. Het gevolg daarvan is dat de zaken die uiteindelijk wel bij de kamers van toezicht aanhangig worden gemaakt, slechts als het spreekwoordelijke topje van de ijsberg worden beschouwd. Notarissen zien als principieel probleem dat de onpartijdigheid van de notarisleden van de kamers van toezicht te wensen overlaat. Dit komt onder meer door het feit dat notarisleden inzage hebben in alle stukken van de tuchtzaken van directe collega's in hetzelfde arrondissement. De gebrekkige publicatie van notariële tuchtzaken van de kamers van toezicht wordt door notarissen als een knelpunt gezien en als een obstakel om ontwikkelingen in het tuchtrecht te kunnen volgen. Ook de effectiviteit van het tuchtrecht achten notarissen vanwege de onvoldoende voorbeeldwerking ontoereikend. Notarissen vinden de invulling van de notariële normen weliswaar streng, maar de sanctionering te mild, wat als een van de grootste tekortkomingen van het huidige tuchtrecht wordt gezien.

3.7 Zelfreinigend vermogen

Toezicht en tuchtrecht kunnen een belangrijke rol spelen bij naleving door alle notarissen van de in de wet en bij verordening opgelegde beroeps- en gedragsregels. Strikte naleving daarvan is een voorwaarde voor handhaving

van het vertrouwen in het notariaat en daarmee tegelijkertijd voor het voortbestaan van het notariaat. Niet volledige naleving kan de notaris een kostenbesparing opleveren waardoor hij ten opzichte van de notaris die zich wel aan de regels houdt, een betere uitgangspositie verkrijgt bij het binnenhalen van opdrachten. Op korte of lange termijn zal dit gedrag het vertrouwen in het notariaat uithollen, zeker wanneer niet tijdig wordt ingegrepen en andere notarissen noodgedwongen eenzelfde gedragspatroon gaan volgen. Toezicht en tuchtrecht kunnen eraan bijdragen dat het in de normgeving neergelegde level playing field[24] gehandhaafd blijft, zowel in economisch opzicht als op het vlak van de integriteit. De meest essentiële rol is echter weggelegd voor regulering door de beroepsgroep zelf. De nadruk moet komen te liggen op het voorkomen van oneigenlijk gedrag door de notaris. Als zaken in het tuchtrechtelijke circuit komen, is het meestal al te laat.

3.8 Het hybride ambt en dilemma's in de beroepsethiek

De notaris bekleedt een hybride functie waarbij hij als openbaar ambtenaar en ondernemer rechtszekerheid verschaft, rechtsbescherming bevordert en een goed functionerend rechtsverkeer waarborgt door het vastleggen van rechtsverhoudingen in authentieke akten.

Het notariaat bevindt zich in een transitiefase. De nieuwe omgeving, waarin het ambt moet worden uitgeoefend, levert nog risico's en dilemma's op waarmee de notaris verder zal moeten leren omgaan. Van publieke functionarissen, zoals de notaris, wordt verwacht dat zij respect tonen voor de principes waarop het rechtssysteem en het politieke systeem zijn gebaseerd en dat zij dienovereenkomstig handelen. Voor de notaris als ambtenaar en ondernemer kan dat spanningen en problemen opleveren in de commerciële omgeving waarin hij zijn publieke diensten levert terwijl hij voor zijn inkomen afhankelijk is van degenen aan wie hij zijn diensten verleent. De verleiding tot het opzoeken van de grenzen van regelgeving en het streven naar een rendabele onderneming kunnen in een dergelijke omgeving toenemen.[25]

In dit verband wordt opgemerkt dat de notaris al onder de oude wet voor zijn inkomen afhankelijk was van opbrengsten uit zijn dienstverlening. Als publiekrechtelijk professional en privaatrechtelijk ondernemer oefent hij bedrijfseconomisch een redelijk beschermd vrij beroep uit. Overigens is hij niet de enige vrije beroepsbeoefenaar die een publieke taak heeft. Ook de accountant heeft een publieke functie bij de controle op de jaarrekening en het afgeven van accountantsverklaringen. De accountant heeft eveneens een zorgplicht die zich onder omstandigheden niet alleen tot zijn cliënten beperkt. Hetzelfde geldt voor de gerechtsdeurwaarder. Bij medische specialisten doet zich een vergelijkbare situatie voor. In al die gevallen gaat het om de combinatie van markt en vertrouwen. Op de gewone markt van de dienstverlening (zonder publieke functie) is vertrouwen overigens niet een abnormale eis. De consument kan in vele gevallen de kwaliteit van de dienstverlening immers niet beoordelen.

3.9 Kwaliteit en integriteit notariaat

Bij brief van 20 december 2004 heeft de Minister van Justitie de "Eerste Trendrapportage Notariaat" aan de Tweede Kamer doen toekomen.[26] Ten behoeve van deze eerste trendrapportage is ook onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen die zich voordoen binnen de beroepsethiek van het notariaat. De eerste bevindingen van dit deelonderzoek over de ontwikkelingen in de beroepsethiek zijn aan de hand van een position paper besproken tijdens een werkconferentie georganiseerd door de Universiteit Leiden in november 2004.[27] Het positionpaper is verwerkt in hoofdstuk 5 van de Eerste Trendrapportage Notariaat. De bevindingen van de conferentie en het positionpaper zijn uitgewerkt in een aparte bundel "Kwaliteit en integriteit", die in mei 2005 is verschenen. De hierna opgenomen verwijzingen naar het onderzoek van Laclé e.a. hebben betrekking op de bundel van mei 2005.

Teneinde na te gaan welke ethische dilemma's zich in de praktijk van het notariaat kunnen voordoen, is het van belang inzicht te verkrijgen in de wijze waarop het ambt vorm krijgt in een marktgerichte omgeving. De onderzoekers hebben aan 193 kandidaat-notarissen en 310 notarissen drie vragen voorgelegd.

1. Waarop legt de beroepsgroep volgens de geënquêteerden in de praktijk de nadruk in de meest voorkomende dilemma's?
2. Waarop dient volgens de geënquêteerden in die gevallen de meeste nadruk te liggen?
3. Is volgens geënquêteerden de nadruk op de waarden veranderd sinds de inwerkingtreding van de Wet op het notarisambt in 1999?

De antwoorden op deze vragen zijn verwerkt in de drie tabellen hieronder.
Tabel 3.1 laat zien dat de meerderheid van de geënquêteerden van mening is dat de beroepsgroep in de praktijk vooral de nadruk legt op ondernemersaspecten en minder op publieke aspecten. Dit komt vooral naar voren in de dilemma's openbaar ambtenaar versus ondernemer, collegialiteit versus concurrentie, publiek belang versus belang cliënt en kwaliteit van de akte versus winstgevendheid van de akte. Driekwart van de geënquêteerden vindt dat de beroepsgroep in de praktijk vooral de nadruk legt op het ondernemerschap terwijl slechts 10% van mening is dat in de praktijk de nadruk vooral wordt gelegd op het zijn van openbaar ambtenaar. Een ruime meerderheid van de geënquêteerden (68%) is van mening dat de beroepsgroep in de praktijk winstgevendheid van de akte verkiest boven de kwaliteit van de akte. Volgens 64% van de geënquêteerden laat de beroepsgroep in de praktijk vooral het belang van de cliënt prevaleren boven het publieke belang. Ten aanzien van het dilemma collegialiteit versus concurrentie, is een ruime meerderheid (72%) van mening dat de beroepsgroep in de praktijk vooral de nadruk legt op concurrentie. In het dilemma *belehrend* (voorkomen van feitelijk overwicht en misbruik van juridische onkunde) versus lijdelijk komt een minder eenduidig beeld naar voren. Indien echter de concrete invulling van de *Belehrung* in ogenschouw wordt genomen, komt de zwakke partij er in de ogen van onderzoekers slecht van af. Van de notarissen vindt 59% dat de beroepsgroep het behoud van grote cliënten belangrijker acht dan de bescherming van de zwakke partij. In de praktijk overheerst het beeld van 'de notaris als ondernemer'. Het benadrukken van de waarden van de markt door notarissen wordt tevens bevestigd door de face-to-face interviews. Gevraagd naar de mate waarin de spanningen tussen ambt en ondernemerschap zich in de praktijk voordoen en op welke wijze deze zich openbaren, geven alle geïnterviewden aan dat deze spanningen zeer reëel zijn en zich uiten in het meer ondernemersgericht werken ten koste van het bewaken van het publiek belang. Notarissen die werkzaam zijn vanaf 1999 en notarissen die voor 1999 werkzaam waren, vertonen geen verschil van mening in de nadruk die op ethische dilemma's in de praktijk wordt gelegd.[28]
Daarentegen laat tabel 3.2 zien dat de (kandidaat-)notarissen bij hun keuzen ten aanzien van de dilemma's vermelden dat nadruk behoort te liggen op het zijn van ambtenaar, de kwaliteit van de akte, bescherming van de zwakkere partij en de *Belehrung*. Deze uitkomst bevestigt dat het normbesef hoog is en dat is hoopgevend voor de toekomst.

Eindnoten hoofdstuk 3

17 Prijsconcurrentie in het notariaat, EIM april 2005. Dit rapport is als bijlage 2 bij dit rapport gevoegd.
18 Dat wil zeggen de voorbereidende enigszins routinematige werkzaamheden.
19 Onder prijsvechters worden hier kantoren verstaan die vooral op lage prijzen concurreren.
20 EIM, t.a.p. pagina 22.
21 Z.D. Laclé e.a., Naar een robuust notarieel normbesef. Position paper bij de werkconferentie " Eerste Trendrapportage Notariaat", Universiteit Leiden, 4 november 2004. Deze position paper bevat de eerste bevindingen van het deelonderzoek "Ontwikkelingen in de beroepsethiek van het notariaat", dat deel uitmaakt van de Eerste Trendrapportage Notariaat; zie ook Justitiële verkenningen "Beroepsethiek en marktwerking", 3/05.
22 EIM, pagina 21 en 25.
23 Aldus mr. H. F. van den Haak, in zijn eerder aangehaalde rede.
24 Onder 'level playing field' wordt hier verstaan een gelijke uitgangspositie voor alle notarissen. Daar waar dit in het verleden bereikt werd door vaste tarieven, komt nu meer het accent te liggen bij de naleving en handhaving van de wettelijke normen. Prijsconcurrentie is daarom mogelijk onder de voorwaarde dat voor alle aanbieders gelijke wettelijke eisen en kwaliteitseisen gelden.
25 Z.D. Laclé e.a. "Kwaliteit en Integriteit Notariaat", mei 2005.
26 Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 23 706, nr. 60.
27 Z.D. Laclé e.a.
28 Laclé e.a. pagina 31/32.

Hoofdstuk 4

Effecten van marktwerking in het notariaat

4.1 Hoofdpunten uit de Wet op het notarisambt 1999

De Wet op het notarisambt van 1999 heeft gebroken met een aantal uitgangspunten van het traditionele Latijnse notariaat. De huidige wet kent twee belangrijke veranderingen ten opzichte van de wet van 1842, die er op gericht zijn om de werking van de markt te verbeteren.

De eerste verandering hield een *vergrote vrijheid van vestiging* in. Iedere notaris kan een kantoor openen op een vestigingsplaats naar keuze, míts de notaris aan een aantal *objectieve* criteria voldoet (zoals een goedgekeurd ondernemingsplan). De wetgever had twee redenen om het standplaatsen- en vestigingsbeleid af te schaffen. Ten eerste omdat dit beleid tot een overmatige bescherming van de zittende notarissen zou kunnen leiden met als mogelijk gevolg een zekere stagnatie in de doorstroom van het grote aantal kandidaat-notarissen. Ten tweede bestond behoefte aan een toename van het aantal geassocieerde notarissen om zo specialisatie binnen het kantoor, waarborging voor de continuïteit van het kantoor en uitbreiding van de dienstverlening mogelijk te maken.

De tweede verandering betrof het *vrijgeven van de notariële tarieven*. De notariële tarieven zijn stapsgewijs vrijgegeven. Dit proces is intensief gevolgd door de Commissie Monitoring Notariaat, waarbij de wetgever ook nog eens de mogelijkheid had om bij nadelige ontwikkelingen tussentijds in te grijpen.

Het vrijgeven van tarieven in combinatie met de grotere vrijheid van vestiging moest volgens de bedoeling van de wetgever[29] leiden tot meer concurrentie en marktwerking. De wetgever hoopte dat deze zouden leiden tot schaalvergroting en dat zou weer bevorderlijk kunnen zijn voor de kwaliteit en de doelmatigheid van de dienstverlening. Aan een wettelijk stelsel van tarieven kleven vele bezwaren. Overheidsinmenging stond haaks op overige ontwikkelingen. Zo waren de notarissen al in 1987 onder de Wet economische mededinging gebracht.[30]

Met de Wet op het notarisambt is gestreefd naar zo groot mogelijke vrijheid van vestiging en tarieven met waarborging van deskundigheid, onpartijdigheid en kwaliteit van de dienstverlening. Daarnaast is de KNB omgevormd tot een publiekrechtelijke organisatie met verordenende bevoegdheid.

Door de invoering van een vrijer notariaat is de overheidsbemoeienis ten aanzien van notarissen sterk teruggedrongen. De wetgever formuleerde het generieke beoogde effect als volgt: "*… dat de marktwerking zal leiden tot aanvaardbare prijzen en over het algemeen een kwaliteitsverhogend effect zal hebben*".[31]

In de Memorie van Toelichting wordt een aantal onderliggende effecten genoemd, die de wetgever wil bereiken. Deze zijn gerelateerd aan de twee hierboven genoemde punten:

1. Vestiging

- grotere doorstroom (van kandidaat-notarissen naar notarissen);
- schaalvergroting van notariskantoren;
- uitbreiding van de dienstverlening.

2. Tarieven

- verkleinen van substantiële winsten (m.n. in de onroerendgoedpraktijk);
- stijging van de productiviteit;
- financiële toegankelijkheid van de notariële dienstverlening.

3. Fysieke toegankelijkheid en kwaliteit

- fysieke toegankelijkheid van de notariële dienstverlening;
- kwalitatieve dienstverlening.

Marktwerking zou leiden tot aanvaardbare prijzen en over het algemeen een kwaliteitsverhogend effect hebben. De bedoeling was dat de tarieven daardoor meer zouden worden gerelateerd aan de geleverde prestaties en de werkelijke kosten. Deze verwachting had vooral betrekking op de tarieven in de onroerendgoedpraktijk die aan scherpe kritiek onderhevig waren. Vrije tarieven, met een mogelijkheid tot ingrijpen, zouden leiden tot tariefdifferentiatie. In combinatie met de vrijere vestigingsmogelijkheden zou de concurrentie worden gestimuleerd en de combinatie van maatregelen zou tot een zekere schaalvergroting leiden. Op den duur zou sprake zijn van voldoende spreiding en toegankelijkheid van de notariële dienstverlening. Voorts werd verwacht dat de notariskantoren efficiënter zouden gaan werken, dat de productiviteit zou verbeteren en de innovatie zou worden gestimuleerd.[32] De tarieven van testamenten, huwelijksvoorwaarden en samenlevingscontracten zouden, voor zover niet kostendekkend, enigszins kunnen stijgen. De tarieven van eenvoudige testamenten, waarvan werd aangenomen dat die wel kostendekkend waren, zouden wellicht gelijk blijven of enigszins kunnen dalen.

4.2 De prestaties van de notarismarkt

De prestaties van de notarismarkt worden niet alleen beïnvloed door de geïntroduceerde marktwerking. Een aantal exogene factoren is ook relevant, zoals: economische groei, consumptiegedrag van huishoudens, de hypotheekrente, aantal woningtransacties, aantal oprichtingen van bedrijven en het aantal akten.[33]
De teruglopende conjunctuur na de invoering van de Wet op het notarisambt 1999 heeft vooral de onroerendgoedpraktijk beïnvloed.

In deze paragraaf staan de prestaties van de notarismarkt beschreven op het gebied van vestiging (paragraaf 4.2.1), tarieven (paragraaf 4.2.2) en fysieke toegankelijkheid en kwaliteit (paragraaf 4.2.3).[34] Bij de prestaties is zo goed mogelijk aangegeven of deze veroorzaakt zijn door de in 1999 aangepaste Wet op het notarisambt. Een verdere uitwerking van deze analyse wordt gegeven in paragraaf 4.4 (meer uitgebreid aan de hand van de Eerste Trendrapportage Notariaat) en in paragraaf 4.5 (nader onderzoek in opdracht van de Commissie uitgevoerd door het EIM).

4.2.1 Vestiging

De beoogde effecten waren een grotere doorstroom, schaalvergroting en uitbreiding van de dienstverlening.

Doorstroom

De doorstroom is deels afhankelijk van het aantal studenten notarieel recht. De instroom van het aantal studenten notarieel recht is teruggelopen, terwijl het aantal rechtenstudenten in dezelfde periode stabiel is gebleven (ca. 25.000 inschrijvingen per jaar; CBS).
Ongeveer 60 tot 85% van de geslaagde studenten wordt kandidaat-notaris. Een student kan echter pas instromen in de beroepsopleiding als hij gedurende een half jaar praktijkervaring heeft opgedaan op een notariskantoor. Vanaf 2001 neemt het aantal kandidaat-notarissen af.
Het aantal notarissen is met 9% gestegen. De doorstroom van kandidaat-notaris naar notaris is vooral in de periode 1999-2001 tot stand gekomen. Tot en met 2003 was echter sprake van een capaciteitsrestrictie. Het aantal notarissen mocht jaarlijks met maximaal 10% toenemen[35]: dit percentage is echter in geen enkel jaar maximaal benut.
Uit diverse publicaties blijkt dat onder meer de volgende belemmeringen gevoeld worden om door te stromen: de zesjarige stage voor zij-instromers, de evenredige verlenging van de zesjarige stage voor parttimers, betaling van goodwill en het niet kunnen werken in loondienst.
Uit de trendrapportage blijkt dat het notariaat vergrijst: 48% ofwel 690 in aantal van de huidige notarissen is ouder dan 50 jaar en moet binnen 15 jaar stoppen met werken. Het aantal kandidaat-notarissen zou in potentie voldoende moeten zijn om dit op te vangen: 70% is 35 jaar of jonger (in aantal 1441), maar de trend van werken in deeltijd zal zich ook doen gevoelen.

Schaalgrootte
Er lijkt sprake van enige schaalvergroting in het notariaat. In de periode 1999-2003 is het aantal kantoren met twee of meer notarissen gestegen van 328 naar 356. Daarnaast is sprake van een toename van het aantal vormen van samenwerking tussen notariskantoren, zoals Netwerk Notarissen (130 kantoren, met 600 notarissen/kandidaat-notarissen) en Formaat Notarissen (47 kantoren, 161 notarissen), de een meer gericht op uitwisseling van informatie en de ander met het accent op commerciële activiteiten. De samenwerking is in het algemeen gericht op marketing, communicatie, automatisering, trainingen en het uitwisselen van kennis. Ten slotte is sinds 1999 een aantal specialistenverenigingen opgericht voor onder meer estate-planners, mediators en agrarisch specialisten.

Het aantal solitair werkende notarissen nam in de periode 1999-2003 ook toe van 506 tot 539. Uit het EIM-rapport blijkt echter dat kandidaat-notarissen het aantrekkelijker vinden om aansluiting te zoeken bij een bestaande maatschap en te werken in loondienst en in deeltijd, dan om een solitaire vestiging te openen. Kandidaat-notarissen geven aan deze voorkeur te hebben omdat de gevraagde goodwill om een kantoor over te nemen soms aanzienlijk is, een brede kennis van het vak vereist is en sprake is van een onzekere markt. Dit sluit bij aan de specialisatietendens die zichtbaar is binnen grote(re) notariskantoren: elke notaris heeft daar zijn eigen aandachtsgebied.

Uitbreiding van de dienstverlening
Er is sprake van uitbreiding van de wijze van dienstverlening van notarissen. De wijze waarop notarissen hun diensten verlenen of klanten proberen te trekken is uitgebreider dan voorheen. De meeste notariskantoren sturen offertes op verzoek en hanteren andere of ruimere openingstijden.

Afnemers hebben steeds meer en gedetailleerde informatie tot hun beschikking over de tarieven van notariskantoren in een regio naar keuze. Sinds 1999 is een aantal websites, zoals www.goedkoopstenotaris.nl en www.notaristarieven.nl, op privaat initiatief opgericht.

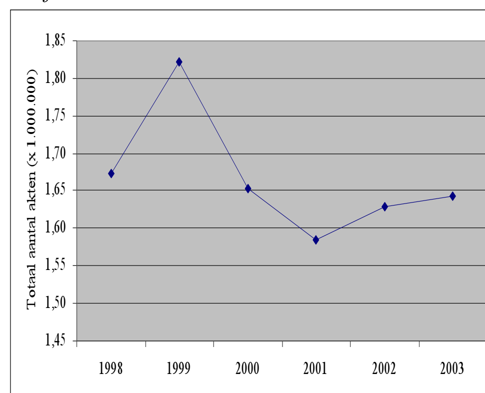
4.2.2 Tarieven
De omzet van notariskantoren bedroeg in 2001 € 716 mln., waarvan ongeveer 65% in de onroerendgoedpraktijk, 15% in de familiepraktijk, 15% in de ondernemingspraktijk en 5% overig. Hoe kleiner een notariskantoor, hoe meer omzet in de familiepraktijk en in de onroerendgoedpraktijk. De kostenstructuur kenmerkt zich door relatief hoge kosten die moeilijk op de korte termijn aan te passen zijn: 56 tot 70% bestaat uit personeelskosten (excl. inkomen van de notaris). Notarissen kunnen hun kosten dus niet snel en flexibel aanpassen als de marktomstandigheden daarom vragen.
Uit het jaarverslag van het BFT over 2004 en uit de gegevens die Quaesitor heeft verzameld over 2004 blijkt de winstgevendheid van het notariaat te zijn afgenomen, zij het minder dan verwacht zou kunnen worden op grond van de afname van het aantal zaken. De trend is dat de gemiddelde inkomsten dalen. Het BFT constateert dat in 2004 bij 16 kantoren (8%) de solvabiliteit ongunstig is en dat bij 24 onderzochte kantoren (21%) een daling van het resultaat heeft plaatsgevonden met meer dan 20%.

Productiviteit
De productiviteit van een notaris is op diverse manieren te meten, bijvoorbeeld via het aantal akten per notaris, de kosten per akte of de winst per akte. Er zijn echter weinig publicaties voorhanden met een lange tijdreeks met gegevens. Uit het EIM-rapport blijkt dat het aantal akten per notaris schommelt tussen de 1050 en 1250 per jaar.
De productiviteit wordt echter grotendeels beïnvloed door de conjunctuur en maatschappelijke ontwikkelingen.
Uit grafiek 1 blijkt dat het aantal akten van 1999 op 2000 flink gedaald is. Deze afname is bijna in zijn geheel

veroorzaakt door een afname van het aantal hypotheekakten, vooral door een hogere hypotheekrente (zie paragraaf 3).

Modernisering van het notariële proces heeft een positief effect op de productiviteit. Een voorbeeld hiervan is de productie van aktendossiers voor zelfstandige notariskantoren. Het optimaal gebruiken van ICT resulteert in een aantal voordelen, zoals lagere kosten (voor personeel) en een stijgende productiviteit. Bovendien neemt de kwaliteit van de akte toe, omdat ICT de kans op fouten verkleint.

Grafiek1 totaal aantal akten



Financiële toegankelijkheid en tariefontwikkelingen

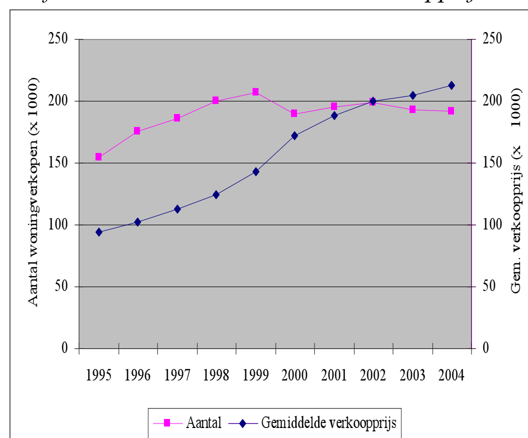
Via een wettelijke regeling met maximumtarieven voor minderdraagkrachtigen[36] heeft de overheid de financiële toegankelijkheid geborgd. De notariële dienstverlening is dus ook voor deze kwetsbare groep (potentiële) afnemers financieel toegankelijk, zij het dat van deze regeling nauwelijks gebruik wordt gemaakt.

Met de inwerkingtreding van de Wet op het notarisambt is sprake van vrije tarieven in de familiepraktijk. Bij de onroerendgoedpraktijk was sprake van een overgangsperiode. Gedurende drie jaar is de bandbreedte tussen minimum- en maximumtarieven geleidelijk verruimd. De Commissie Monitoring Notariaat heeft geconcludeerd dat dit geen negatieve effecten had voor o.a. toegankelijkheid en continuïteit. Daarom zijn deze tarieven per 1 juli 2003 volledig vrijgegeven. Een overzicht van de ontwikkeling van diverse tarieven staat in bijgaande tabel.

Tariefontwikkeling	1999-2004
Los testament	+97%
Samenlevingscontract	+39%
Huwelijkse vw en testament	+60%
Transportakte huis	
- 245.000	-10%
- 363.000 (incl. hyp.akte)	-17%
- 590.000 (incl. hyp.akte)	-36%

Uit de tabel blijkt dat in de periode 1999-2004 de gemiddelde tarieven in de familiepraktijk zijn gestegen en die in de onroerendgoedpraktijk zijn gedaald.[37] Dit is vooral veroorzaakt doordat minder vaak dan voorheen sprake is van kruissubsidie van de onroerendgoed- naar de familiepraktijk.

Grafiek 2 woonhuizen: aantal en verkoopprijs



Voor 1999 was kruissubsidie gemeengoed. De tarieven in de onroerendgoedpraktijk waren met name gerelateerd aan de waarde van het onroerendgoed, niet aan de kostprijs. Uit grafiek 2 blijkt dat de gemiddelde prijs van huizen de afgelopen tien jaar meer dan verdubbeld is.

Deze prijsstijging leidde dus ook tot steeds hogere notariële kosten voor de burger. Om de diensten in de onroerendgoedpraktijk betaalbaar te houden, hebben steeds meer notarissen afgezien van kruissubsidies naar de familiepraktijk. Hoewel tarieven dus meer dan voorheen gebaseerd zijn op de gemaakte kosten en minder op de verkoopprijs van onroerend goed, was in 2002 toch nog bij 40% van de notarissen sprake van kruissubsidie.

De bijkomende kosten (inschrijfkosten Kadaster en Centraal testamentenregister, griffierechten) zijn de afgelopen jaren gestegen.[38] Dit had een kostenverhogend effect.

4.2.3 Fysieke toegankelijkheid en kwaliteit

Een vrijer vestigingsbeleid mocht er volgens de wetgever niet toe leiden dat de notariële dienst fysiek ontoegankelijk werd en dat de kwaliteit achteruit ging.

Fysieke toegankelijkheid

Fysieke toegankelijkheid van het notariaat betreft de afstand in kilometers en tijd tot een notaris. De belangrijkste redenen voor consumenten om voor een bepaalde notaris te kiezen, zijn: de nabijheid van een kantoor, via-via aanbeveling en een vaste relatie met een notaris.
De fysieke toegankelijkheid is de afgelopen periode in die zin verbeterd dat het aantal inwoners per vestiging landelijk met 8,7% is gedaald van 12.365 (in 1998) tot 11.284 (in 2003). Ook per provincie is een dergelijke ontwikkeling te zien. Dit is vooral veroorzaakt door een toename in het aantal kantoorvestigingen. Nieuwe kantoren komen door de benodigde investeringen, goodwill en conjuncturele schommelingen niet gemakkelijk van de grond.

Kwaliteit

In het algemeen bestaan er géén harde aanwijzingen dat de kwaliteit achteruit is gegaan door het vrije(re) vestigings- en prijsbeleid (zie voor verdere uitwerking paragraaf 4.8). Enerzijds zijn er geluiden dat door de concurrentiedruk de inhoudelijke kwaliteit afneemt (minder *Belehrung*, afhankelijkheid grote afnemers), anderzijds zijn er signalen dat sprake is van efficiëntere kantoren en gebruik van gestandaardiseerde werkwijzen waardoor de kwaliteit juist toeneemt.

Vier componenten van kwaliteit

De integriteit betreft de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en betrouwbaarheid. Niet alle notarissen leven de regels na. Zo blijkt uit de trendrapportage dat 8% van de notarissen resultaatafhankelijke beloningen hanteert en 6% het provisieverbod niet nakomt.[39] Het aantal door de KNB ontvangen klachten ligt de afgelopen jaren redelijk constant op ongeveer 250 per jaar. Het aantal uitspraken in tuchtrechtzaken bij de kamers van toezicht is in de periode 1999-2003 meer dan verdubbeld tot ruim 300 per jaar.[40]

Het Bureau Financieel Toezicht constateert dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering verbeterd kan worden. Zo is in 2004 een aantal notarissen in de problemen gekomen (zie paragraaf 4.2), omdat zij hun privé-uitgaven onvoldoende hebben aangepast, werkzaamheden niet op het juiste niveau laten uitvoeren, geen kennis van hun kostprijs hebben en mogelijkheden voor automatisering niet optimaal benutten.

De juridische deskundigheid van notarissen lijkt afdoende geborgd via de eis van een universitaire opleiding, een zesjarige stage (incl. een driejarige beroepsopleiding) en de verplichte nascholing. Via deze voorwaarden is geborgd dat een voldoende kwaliteit geleverd kán worden, niet de daadwerkelijk geleverde kwaliteit. ICT-ontwikkelingen en standaardisering zorgen ervoor dat kennis van het recht steeds meer afdoende is om een goed product te leveren.

De kwaliteit van de dienstverlening is toegenomen: steeds meer notarissen verstrekken offertes, verruimen hun openingstijden, maken gebruik van internet: zij spelen daarmee in op de behoeften van afnemers. Ook is vaak het eerste half uur advies gratis. Afnemers nemen juist op dit aspect van de kwaliteit verschillen tussen notarissen waar: de concurrentieprikkel is hier het meest effectief geweest.

4.3 Zijn de verwachtingen uitgekomen?

Het omgaan met verwachtingen

In het rapport "Management van veranderingstrajecten" van het interdepartementale Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken worden lessen getrokken ten aanzien de inrichting en uitvoering van transitietrajecten.[41] De auteurs roepen op tot het opstellen van realistische verwachtingen. Hooggespannen verwachtingen kunnen voorkomen worden door doelstelling en publieke belangen nauwkeurig te formuleren. Ook is het belangrijk om voor ogen te houden dat veranderingstrajecten veelal jaren duren. Verder worden prestaties niet alleen bepaald door de overheid, zo stelt het rapport, maar ook door een groot aantal andere factoren. "Zo is de teleurstelling over de notaristarieven in de familiepraktijk door het afschaffen van de mogelijkheid tot kruissubsidie vanuit de OG-praktijk wellicht niet te wijten aan het dereguleringsbeleid. Veranderingstrajecten worden vaak ter discussie gesteld voordat de baten zichtbaar kunnen worden. Soms is geduld nodig."

Een diffuus beeld

Het al eerder genoemde onderzoek van Laclé e.a. naar kwaliteit en integriteit binnen het notariaat (zie Hoofdstuk 3), geeft reden tot zorg als het gaat om de effecten van de veranderde werkwijze van de notaris op de kwaliteit. Ook het onderzoek van het EIM, dat op verschillende gebieden veel positieve ontwikkelingen laat zien, bevat enige aanwijzingen dat sommige notarissen op een manier zouden zijn gaan werken die niet steeds in overeenstemming is met de wijze waarop de notaris zijn beroep naar het oordeel van de commissie dient uit te oefenen. De signalen over een mogelijk negatieve ontwikkeling in de werkwijze van de notaris komen niet alleen van de kant van de onderzoekers. Tijdens het gesprek dat de commissie heeft gehad met het BFT, heeft ook het BFT zijn zorgen uitgesproken over de ontwikkelingen binnen het notariaat op dit punt. De geluiden vielen eveneens te beluisteren tijdens de twee hoorzittingen die de commissie heeft gehouden met de voorzitters van de notariële toezichtkamers en de voorzitters van de notariële ringen.

Op basis van de beschikbare gegevens kan de vraag of de verwachtingen zijn uitgekomen, niet volmondig met ja of neen worden beantwoord. Zowel de Eerste Trendrapportage Notariaat als het onderzoek van het EIM naar prijsconcurrentie in het notariaat geeft aanwijzingen dat de marktwerking over het algemeen in zoverre aan de verwachtingen heeft voldaan dat de tarieven meer kostengeoriënteerd zijn geworden en dat notarissen doelmatiger zijn gaan werken. De tariefontwikkeling is anders uitgevallen dan werd verwacht. De kosten in de familiepraktijk zijn door het grotendeels wegvallen van de kruissubsidiëring sterk gestegen. Bij deze ontwikkeling moet in aanmerking worden genomen dat de kosten van de notarispraktijk niet erg flexibel zijn, dat bijkomende kosten (griffierechten, Kadaster etc.) sterk zijn gestegen en dat sprake is geweest van een conjuncturele neergang. Op het gebied van de tarieven is een differentiatie ontstaan met keuzemogelijkheden voor de consument.

4.4 Eerste Trendrapportage Notariaat

Effecten vrijere vestigingsmogelijkheden

Uit de Trendrapportage valt op te maken dat het aantal kantoorvestigingen van 1999 tot augustus 2004 is toegenomen met 57 en het aantal zelfstandige kantoren met 20. Volgens het EIM-onderzoek lijken het vooral de nieuwe kantoren zijn geweest die de markt hebben opengebroken door zich nadrukkelijk door lage tarieven van de gevestigde notarissen te onderscheiden om zodoende een positie op de markt te veroveren (en soms daarna de tarieven weer aan te passen). De gemiddelde kantoordichtheid, het aantal inwoners per kantoorvestiging, nam volgens het EIM af van 12.142 in 1999 tot 11.284 in 2003.

Het aantal notarissen nam in diezelfde periode toe met 174 en het aantal kandidaat-notarissen met 203.[42] Er lijkt sprake van enige schaalvergroting door toename van het aantal kantoren met twee of meer notarissen en door een toename van het aantal samenwerkingsverbanden. De toename van het aantal notarissen verdient enige

relativering. Deze kan mede veroorzaakt zijn door het feit dat een aantal notarissen vervroegd is uitgetreden en een notaris dan vaak werd opgevolgd door twee notarissen, terwijl ook specialisatie, mede onder invloed van het complexer worden van het recht, en risicospreiding, door toetreding van nieuwe leden tot de maatschap, een rol kunnen hebben gespeeld.

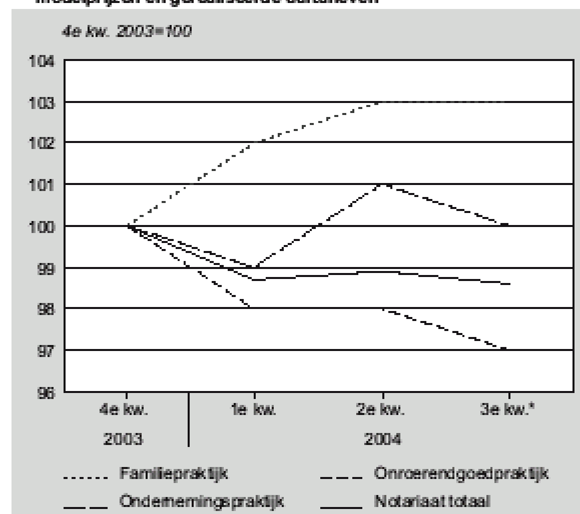
4.5 Effecten vrije tarieven

a. Tarieven onroerendgoedpraktijk.

De daling van de tarieven in de consumptieve onroerendgoedpraktijk is beperkt gebleven en heeft niet voldaan aan de hooggespannen verwachtingen. In het laagste prijssegment is het gemiddelde tarief sinds 1999 zelfs verhoogd (het gemiddelde tarief van transport en hypotheekakte voor een huis van € 113.500,- is in de periode 1999-2004 met 10% gestegen). Tariefdalingen van enige betekenis hebben zich vooral voorgedaan in het hoogste segment (zie de tabel op blz. 26). Opvallend is dat de tariefdalingen sinds 2002 vooral in het hoogste segment sterk doorzetten en dat een zelfde tendens zich nu ook in het laagste segment lijkt voor te doen.

b. Tarieven familiepraktijk.

Ook de tariefontwikkeling in de familiepraktijk is anders gelopen dan verwacht. De tarieven voor het opstellen van testamenten, huwelijkse voorwaarden en samenlevingscontracten zijn niet zoals verwacht enigszins gestegen, maar gemiddeld toegenomen met 97% respectievelijk 60% en 39%.[43] Het tarief voor een eenvoudig testament is niet gelijk gebleven of enigszins gedaald, maar sinds 1999 gemiddeld bijna verdubbeld.[44] Er is met betrekking tot de tarieven in onroerendgoedpraktijk en de familiepraktijk een grote spreiding ontstaan, vooral de verschillen tussen gemiddelde 5% laagste en gemiddelde 5% hoogste tarieven zijn bijzonder groot.



Bron CBS publicatiedatum 1 juli 2005

De sterke stijging van de tarieven in de familiepraktijk is een logisch gevolg van de beoogde marktwerking. Het is in ieder geval duidelijk dat de notaris meer marktconform is gaan declareren, zoals blijkt uit bovenstaande tabel van het CBS. Bijna alle kantoren hebben een systeem waarbij de kosten van de akte worden geregistreerd. Bij alle kantoren zijn de tarieven sterk gebaseerd op de werkelijke kosten; dat geldt ook voor de familiepraktijk. Van kruissubsidiëring is nauwelijks nog sprake.[45] Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is van de zijde van de regering aangevoerd dat niet van de notaris mag en kan worden verwacht dat hij zijn diensten

verliesgevend aanbiedt. Tevens werd op de mogelijkheid gewezen dat vrije tarieven de notaris de ruimte zouden bieden om naast de onroerendgoedpraktijk door middel van reële, kostprijsgerelateerde tarieven een volwaardige winstgevende familiepraktijk op te bouwen. In de Tweede Kamer bestond juist de vrees dat notarissen na het vrij laten van de tarieven de verliesgevende familiepraktijk zouden gaan afstoten en zich zouden gaan concentreren op de winstgevende praktijk van het onroerendgoed. Het onderzoek laat zien dat marktwerking ook in die zin tot de verwachte gunstige effecten heeft geleid. Van het op grote schaal afstoten van de familiepraktijk is geen sprake geweest.

Ook de recent gevestigde kantoren zien de laatste jaren het aantal akten in de familiepraktijk groeien. Door de stijgende kosten en de noodzaak van efficiënt werken kan op bepaalde kantoren wel van verschraling sprake zijn geweest.

De onroerendgoedpraktijk blijft de kurk waarop de meeste kantoren drijven, maar "cross-selling" is nodig om het kantoor een bredere basis te geven. De waarde hiervan heeft zich bewezen als naar het verloop van het totale aantal akten, onderverdeeld naar hypotheken en testamenten, van 1999 tot 2003 wordt gekeken. Het aantal hypotheekakten daalde van 717.239 in 1999 naar 587.518 in 2003 (-/- 129.721), terwijl het aantal geregistreerde testamenten van 234.700 in 1999 steeg naar 325.500 in 2003 (+ 90.800). Het spreekt vanzelf dat hiermee niets gezegd is over de invloed van de notaris op aanbod en/of verlies van werk, al zal die invloed, naast andere factoren zoals de conjunctuur en de wetgeving, ook niet helemaal ontbreken.

4.6 Rapport EIM "Prijsconcurrentie in het notariaat"

4.6.1 Veranderingen dienstverlening [46]

Uit gesprekken die het EIM met een aantal voor de onroerendgoedpraktijk specifieke relaties van notarissen, zoals makelaars, projectontwikkelaars en hypotheekadviseurs, heeft gevoerd, komt in het algemeen een positief beeld naar voren over de ontwikkeling van de notariële dienstverlening. De conclusie van onderzoekers is dat marktwerking in de perceptie van de zakelijke relaties veel positieve ontwikkelingen tot gevolg heeft gehad. De klantgerichtheid is volgens hen verbeterd, er is meer openheid gekomen, de notaris is gemakkelijker aanspreekbaar geworden voor klanten. De afstand tussen het notariaat en de cliënt is verkleind en er wordt veel beter ingespeeld op de behoeften van cliënten. Volgens de zakelijke relaties zijn de beloften van marktwerking uitgekomen: lagere tarieven en een betere dienstverlening.

4.6.2 Veranderingen in de bedrijfsvoering [47]

Voor dit onderdeel van het onderzoek heeft het EIM een aantal vertegenwoordigers van notariskantoren en enkele accountants van notariskantoren interviews afgenomen. Hierbij zijn bewust enkele kantoren benaderd die zeer scherpe prijzen hanteren. De andere kantoren zijn willekeurig gekozen. Dit onderzoek, waarin het handelen van zogenoemde prijsvechters een belangrijke plaats inneemt, laat zien dat de verwachtingen ten aanzien van een efficiëntere en andere werkwijze alsmede een andere marktbenadering, ruimschoots zijn gerealiseerd. De prijsvechters uit het onderzoek werken met een strak opgezette kantoororganisatie die is opgezet om grote aantallen akten te kunnen produceren. Alles draait daarbij om efficiency. Er wordt gewerkt met tijdblokken van 30 minuten waarbinnen zowel de transport- als hypotheekakten moeten worden gepasseerd. Deze kantoren hebben doorgaans minder, jonger en daardoor goedkoper personeel. Er wordt op ruime schaal gebruik gemaakt van de modernste automatiseringstoepassingen. Dat gebeurt overigens in toenemende mate ook bij de gevestigde kantoren en ook daar valt een tendens waar te nemen naar bedrijfsvoering met minder en goedkoper personeel. De zogenoemde prijsvechters hebben deze ontwikkelingen eerder en verder doorgevoerd. Meer efficiency, meer kostprijs-gerelateerd werken en innovatie zijn de ontwikkelingen waarmee invulling wordt gegeven aan de verwachtingen die destijds aan de introductie van marktwerking in het notariaat werden gesteld. Hierna zal afzonderlijk aandacht worden besteed aan het fenomeen prijsvechter in het notariaat en de misverstanden die daarover bestaan.

4.6.3 Veranderingen in het prijsbeleid[48]

Vooral nieuwe kantoren hanteren lage tarieven omdat zij dit als het enige marketinginstrument beschouwen om op kortere termijn effect te hebben bij het verkrijgen van een positie in de markt. Consumenten zijn in de ogen van nieuwkomers niet of nauwelijks te overtuigen van andere positieve eigenschappen van de notariële dienstverlening, zoals kwaliteit en voorlichting. Nadat eenmaal een bepaald marktaandeel is verworven, worden de tarieven vaak verhoogd en het dienstenpakket uitgebreid nadat dit aanvankelijk was beperkt tot alle zaken rond de transport- en de hypotheekakte, met inbegrip van testamenten. Uit de interviews blijkt dat partijen de huidige praktijk accepteren, waarbij prijsvechters zich op de markt wat meer beperken tot het aanbieden van diensten rond de overdracht van onroerende zaken terwijl de kantoren die een hoger tarief hanteren, een volledig dienstenpakket aanbieden.

Gevestigde kantoren hebben hun prijsbeleid lange tijd op het oude peil proberen te houden, maar hebben uiteindelijk, noodgedwongen toen hun omzetten daalden, hun tarieven moeten aanpassen.

Sommige kantoren hanteren een vast tarief, andere een afrekening op basis van nacalculatie. Vaak kan het voor de cliënt lonen om over het tarief te onderhandelen. Bij prijsvechters is die mogelijkheid minder kansrijk, omdat zij al scherp calculeren. Hun tarieven zijn veelal gebaseerd op basisdienstverlening die alleen geldt als aan al hun voorwaarden is voldaan. Eén van die voorwaarden is bijvoorbeeld dat de cliënt er zorg voor moet dragen dat de geldverstrekker tijdig de benodigde informatie aanlevert, hetgeen vrijwel nooit gebeurt. Het bedrag aan meerwerk kan dan al snel oplopen tot meer dan € 100.

4.6.4 Prijsvechters nader bezien

Prijsvechters hebben de markt opengebroken door lage tarieven te hanteren. Dit heeft tot veel onrust onder de gevestigde kantoren geleid waarbij vraagtekens werden geplaatst bij de wijze van werken op deze kantoren. De kwaliteit van werken zou minder zijn, niet alle door de wet voorgeschreven werkzaamheden zouden worden verricht, er zouden meer fouten worden gemaakt, er zou onder de kostprijs worden gewerkt en gekwalificeerd personeel zou worden vervangen door minder gekwalificeerde medewerkers.

Mede gelet op de discussie die daarover ook binnen de commissie is gevoerd en met het oog op de overtuigingskracht van het aan de minister uit te brengen advies, leek het de commissie van belang om over het functioneren van de prijsvechters meer duidelijkheid te verkrijgen. Dit heeft geresulteerd in het eerder genoemde onderzoek van het EIM naar prijsconcurrentie in het notariaat waarvan een groot aantal resultaten, dat mede betrekking had op prijsvechters, hiervoor al aan de orde is gekomen. Aan het EIM is ook gevraagd om in een aantal regio's waar de discussie tussen notarissen over de tarieven hoog is opgelopen, gericht nader onderzoek te doen naar een mogelijke relatie tussen prijs en kwaliteit en naar eventuele verschillen wat betreft de nauwkeurigheid van werken tussen gevestigde en nieuwgevestigde kantoren. Voor dit laatste is gebruik gemaakt van gegevens van het Kadaster, dat hiervoor een telling heeft gemaakt van de attenderingen voor niet-inschrijving en de verzoeken tot verbetering. Deze cijfers zijn per kantoor afgezet tegen de totaal ingeschreven akten.[49]

Het onderzoek laat zien dat bij gemiddeld 1,5% van de akten een herstelakte nodig is, dit is het landelijk gemiddelde.[50] Er is sprake van een behoorlijke spreiding in de uitkomsten. In totaal is de score berekend voor 844 vestigingen, waarvan 47 meer dan 5% onvolkomenheden laat zien en 300 kantoren onder de 1% blijven. Voor de regio's is niet de conclusie te trekken dat de kantoren die zich nadrukkelijk met lage tarieven profileren, hoger dan gemiddeld scoren als het gaat om de foutenmarge. Gemiddeld is de foutenmarge in regio 2 en regio 3 (dit zijn de als zodanig aangeduide regio's met veel onrust over de tarieven) zelfs duidelijk onder het landelijke kantoorgemiddelde van 1,9%.[51]

Daarnaast is het Kadaster gevraagd om alléén voor de prijsvechters die voor dit onderzoek zijn geselecteerd in de regio's nader onderzoek te doen waarbij is gekeken hoeveel hypothecaire inzagen plaatsvonden rond de transportdatum.

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat het gemiddelde aantal inzagen blijft binnen de bandbreedte van 2,75 tot 4,27 per akte. Als wordt uitgegaan van de veronderstelling dat een goede notaris voor een losse hypotheek of losse levering ten minste drie hypothecaire inzagen doet, is dit een goede score. Bij een combinatie van levering en hypotheek zijn de inzagen te combineren waarmee met drie inzagen twee akten zijn "afgedekt".[52]

Bij het Centraal testamentenregister (CTR) is onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het aantal nieuwe testamenten in 2003 en 2004.

Prijsvechters zijn volgens de CTR-gegevens allemaal actief in de familiepraktijk. Ze wijken niet af in de ontwikkeling van het aantal nieuwe testamenten ten opzichte van andere kantoren in hun omgeving. Gemiddeld is het aantal testamenten per notaris wel afgenomen als gevolg van het toegenomen aantal notarissen.[53]

De conclusie die uit deze onderzoeken kan worden getrokken, is dat de als prijsvechters te boek staande kantoren in de onderzochte regio's, voor zover het gaat om de harde maatstaven van het Kadaster en het CTR, niet afwijken van de andere kantoren in hun regio. De commissie tekent hierbij aan dat de onderzoeken beperkt zijn gebleven tot eenvoudig kenbare ambachtelijke werkzaamheden.

Aan de eerder genoemde resultaten van de gesprekken die het EIM recent met een groot aantal zakelijke relaties van notarissen heeft gevoerd over veranderingen in de bedrijfsvoering, kan nog het volgende worden toegevoegd:
- Op grond van de ervaring van de zakelijke relaties als doorverwijzers is volgens het EIM niet de conclusie te trekken dat goedkope kantoren een minder goede dienstverlening leveren.
- Een grote meerderheid van de zakelijke relaties is het niet eens met de stelling dat duur ook beter is. Ook de duurdere kantoren maken volgens hen dezelfde fouten als de goedkopere. De duurdere kantoren zijn volgens de ondervraagden ook vaak duurder omdat ze groter zijn, meer overhead hebben en zich minder goed aan de nieuwe situatie hebben aangepast als het gaat om kostenbewaking.
- Volgens onderzoekers van het EIM zijn er geen overtuigende aanwijzingen dat er thans meer fouten worden gemaakt dan in het verleden en het is zeker niet zo dat het steeds dezelfde kantoren zijn die fouten maken. De frequentie waarmee fouten voorkomen is niet hoog. De meeste fouten die door 80% van de zakelijke relaties werden genoemd betreffen kleinigheden, bijvoorbeeld typefouten in namen en adressen. Het niet-natrekken van de laatste rentestanden bij de geldverstrekker is door 5% genoemd. Circa 10%, hetgeen een vrij hoog percentage is, noemt echter ook fouten die verder gaan dan typefouten en bij niet tijdig ontdekken negatieve gevolgen kunnen hebben.[54]

Ten slotte wordt in het onderzoek van het EIM, in aanvulling op de vermelde resultaten van de interviews met een aantal vertegenwoordigers van notariskantoren en accountants over veranderingen in de bedrijfsvoering, erop gewezen dat het op grond van die interviews aannemelijk is geworden dat de kantoren met de scherpste prijzen niet structureel onder de kostprijs werken. Ook bij scherpe prijzen wordt nog geld verdiend, maar wel duidelijk minder dan in de periode toen vaste tarieven bestonden. De prijsvechters geven als verklaring aan genoegen te nemen met een lager persoonlijk inkomen dan wat vroeger gebruikelijk was in het notariaat.[55]

4.7 Het mededingingsrecht en het notariaat in Nederland

De commissie merkt op dat er rekening mee moet worden gehouden dat notarissen onder het (communautaire) begrip 'ondernemingen' vallen, hetgeen onverlet laat dat bepaalde (zelf)regulering gerechtvaardigd is en buiten het verbod op mededingingsbeperkingen valt.

Ten eerste verwijst de commissie naar het besluit uit 1999 van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) inzake de Bredase Notarissen. De NMa heeft in dat besluit, dat bevestigd is door het College van Beroep voor het bedrijfsleven, onder verwijzing naar de Europese uitleg, overwogen dat notarissen als 'ondernemingen' in de zin van de mededingingsregels dienen te worden gekwalificeerd.

Ten tweede worden in de Europese mededingingspraktijk vrije beroepsbeoefenaren c.q. gereglementeerde beroepen volgens vaste lijn onder het ondernemingsbegrip gebracht door de Europese Commissie en de Europese rechterlijke instanties. Telkens wordt overwogen dat een onderneming iedere entiteit is die, ongeacht rechtsvorm en wijze van financiering, een economische activiteit verricht. Voor diverse beroepsbeoefenaren is herhaaldelijk overwogen dat die een economische activiteit uitoefenen omdat zij zelfstandig op duurzame wijze en tegen beloning diensten aanbieden op de markt en de hiermee verband houdende financiële risico's dragen en derhalve onderneming zijn in de zin van de mededingingsregels.[56]

Ten derde noemt de Europese Commissie in haar Verslag over de mededinging op het gebied van de professionele dienstverlening uit 2004 notarissen[57] naast advocaten, accountants, architecten, ingenieurs en apothekers. In dit Verslag roept zij de lidstaten, beroepsorganisaties en andere betrokkenen op tot het inventariseren, evalueren en versoepelen van restrictieve en ongerechtvaardigde (beroeps)regels, welke volgens de Europese Commissie vooral bestaan uit:

1. prijsregulering
2. reclamevoorschriften
3. toegangsvereisten en
4. regels aangaande de ondernemingsstructuur (o.a. multidisciplinaire samenwerking).

De commissie heeft kennis genomen van het feit dat de NMa, naar aanleiding van een rapport van de Europese Commissie, onderzoek doet naar de mogelijke strijdigheid van zelfregulering door beroepsgroepen met de mededingingsregels. Voorts heeft de commissie kennis genomen van de mededeling d.d. 5 september 2005, waarin de Europese Commissie aangeeft dat Nederland behoort tot de drie landen waar de meeste vooruitgang is geboekt met de evaluatie en het opheffen van onevenredige beperkingen in de wetgeving en in de voorschriften en regelgeving van beroepsorganisaties. Nederland behoort tot de landen met de minste regelgeving.

Aanbeveling 4.1

De commissie beveelt aan dat het ministerie van Justitie en de KNB in voorkomende gevallen informeel bij de NMa vragen betreffende mededingingsrecht voorleggen om onnodige fricties te vermijden.

4.8 Kwaliteit

In het hoofdstuk over het beeld van de notaris heeft de commissie het standpunt ingenomen dat in beginsel de combinatie van ambtenaar en ondernemer mogelijk is. De daarbij behorende dilemma's raken de ethiek van het beroep en daarmee de kwaliteit van de professionele beroepsuitoefening. Doorslaggevend is het bestaan van voldoende vertrouwen, dat voortdurend moet worden geborgd. Als mocht blijken dat de daarvoor beschikbare instrumenten niet voldoende effectief zijn, moeten deze worden aangescherpt. Vertrouwen is een kwestie van zicht- en toetsbare professionaliteit van de notaris zelf, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de KNB. Als ondernemer zit de notaris altijd in de klem van het ambt. Enerzijds moet hij aan de eisen ervan volledig voldoen, anderzijds heeft hij ruimte nodig om zijn plaats in de markt te verwerven en te behouden. Het gaat hier niet om scherpe tegenstellingen, maar het is een kwestie van het bereiken van voldoende evenwicht.

De commissie heeft geen concrete aanwijzingen gevonden dat van een verslechtering van de kwaliteit van de akten sprake zou zijn. De intrinsieke kwaliteit van de akten is moeilijk te onderzoeken. Daarvoor zou per akte professioneel en deskundig onderzoek moeten worden verricht. Een dergelijk veelomvattend onderzoek valt buiten de reikwijdte van de taakopdracht van de commissie. Bovendien zou daarmee meer tijd gemoeid zijn dan de commissie tot haar beschikking had. Het onderzoek naar de kwaliteit van de akten dat de commissie heeft laten uitvoeren, heeft zich beperkt tot enkele ambachtelijke aspecten van de akten. De commissie sluit niet uit dat de marktwerking in zoverre een negatieve invloed heeft gehad dat de kwaliteit van de overige dienstverlening tot een verschraling heeft geleid, maar de intrinsieke kwaliteit is moeilijk te meten. Als alleen de hoogte van het tarief de keuze van de consument zou bepalen, wordt de notaris niet alleen gedwongen efficiënt te werken, maar ontstaat ook het gevaar dat de kwaliteit van de dienstverlening op een onaanvaardbaar laag niveau komt. Dat zou de commissie geen goede ontwikkeling willen noemen. Daarom acht de commissie het nodig dat zowel door het ministerie van Justitie als door de KNB onderzocht wordt in hoeverre de thans gehoorde klachten en zorgen over de vermindering van kwaliteit van de notariële dienstverlening en de integriteit van de beroepsuitoefening gegrond zijn

De commissie acht het wenselijk dat de KNB op korte termijn een formele basis tot stand brengt op grond waarvan iedere notaris wordt verplicht tot deelname aan een auditsysteem waarbij door professionals ook inhoudelijk kwaliteitsonderzoek naar akten wordt gedaan. De commissie heeft er kennis van genomen dat de tot nu toe door de KNB beoogde audits zich niet op de inhoudelijke kwaliteit van de akte richten, maar beperken tot de kantoororganisatie. De commissie sluit zich aan bij de conclusie van de minister in zijn brief aan de Tweede Kamer van 9 november 2004, die in hoofdstuk 6 zal worden besproken. De commissie deelt het standpunt van de minister dat tot een intensivering van het preventieve toezicht moet worden gekomen.

Aanbeveling 4.2

De commissie beveelt aan dat de KNB op korte termijn gebruik gaat maken van haar bevoegdheid opgenomen in artikel 61, tweede lid, laatste zin, Wna, om bij verordening regels te stellen betreffende de bevordering van de vakbekwaamheid van de leden en de kwaliteit van de beroepsuitoefening. De verordening dient de basis te vormen tot verplichte deelname aan een auditsysteem zowel gericht op de kantoororganisatie als op de inhoudelijke controle van de kwaliteit van akten.

4.9 Knelpunten in de consumptieve onroerendgoedpraktijk

De commissie heeft vaak de mening gehoord dat binnen het notariaat na de vrijlating van de tarieven problemen zijn ontstaan doordat concurrentie op kwaliteit in het ambachtelijke deel van de consumptieve onroerendgoedmarkt niet mogelijk is. De reden daarvan zou zijn dat het veelal om eenvoudige standaardwerkzaamheden gaat, waarbij de kwaliteit nauwelijks een rol van betekenis kan spelen anders dan dat deze goed moet zijn. Grootafnemers van notariële diensten, zoals projectontwikkelaars, zouden hun marktmacht gebruiken om de notaris onder druk te zetten de laagst mogelijke prijs te aanvaarden. De notaris wordt gedwongen, zo is de veronderstelling, zijn tarief te verlagen tot een onverantwoord laag niveau, zelfs tot onder de kostprijs. Het lage tarief zou ook de kwaliteit van de dienstverlening aantasten omdat de notaris min of meer gedwongen zou zijn bepaalde verrichtingen achterwege te laten. De ethische aspecten verhinderen de integere notaris zich als pure ondernemer te gedragen omdat hij zich niet zozeer als een vrije beroepsbeoefenaar maar veeleer als een soort rechterlijke functionaris beschouwt. In deze hoedanigheid past het niet dat de notaris zich als koopman moet opstellen. Vanuit deze visie wordt gepleit voor een tariefmaatregel in de vorm van een vast tarief voor de standaardwerkzaamheden die in de onroerendgoedpraktijk moeten worden verricht.

Juist is dat het grootste gedeelte, naar schatting 90%, van de ambachtelijke werkzaamheden in de consumptieve onroerendgoedpraktijk van betrekkelijk eenvoudige aard is. Deze werkzaamheden lenen zich voor een grote mate

van efficiënte bedrijfsvoering door benutting van ICT-mogelijkheden. Van de notaris wordt echter verwacht dat hij erop bedacht is dat naar schatting in tien procent van de gevallen complicaties optreden die de inzet van zijn specifieke deskundigheid als juridisch raads- en vertrouwenspersoon nodig maken. Voor een integere, onafhankelijke en onpartijdige notaris behoort het daarbij geen verschil te maken of hij al dan niet tegen een vast tarief werkt. Het ambt brengt bovendien mee dat op een transparante manier geoffreerd wordt en dat bij de wijze van concurreren rekening wordt gehouden met de hoge eisen die het ambt stelt. Dit brengt met zich dat de notaris geen tarieven mag hanteren die in de weg staan aan de nakoming van zijn ambtsverplichtingen. De notaris mag ook niet door de wijze waarop hij aan mededinging doet, de belangen van zijn ambtgenoten of van zijn beroepsgroep nodeloos of onevenredig schaden. De notaris is ook overigens gehouden zich te gedragen als een behoorlijke beroepsbeoefenaar. Onrechtmatige mededinging kan aanleiding geven tot klachten bij de NMa. Ook indien, zoals de NMa doet, de notaris op grond van het mededingingsrecht als ondernemer wordt beschouwd, mag er niet aan worden voorbijgegaan dat de overheid gerechtvaardigde en proportionele maatregelen moet nemen om te waarborgen dat de notaris zijn publieke dienstverlening behoorlijk kan uitoefenen. Nu aan het ambt van notaris zeer hoge eisen worden gesteld met betrekking tot integriteit en deskundigheid en de notaris alleen kan functioneren als een onafhankelijke en onpartijdige ambtenaar, zullen ook wat de toelating, het toezicht en tuchtrecht, de beroeps- en gedragsregels en de kwaliteitseisen betreft strenge maatstaven hebben te gelden. Deze zullen niet te snel aanleiding kunnen geven tot het oordeel dat de vrije mededinging in gevaar komt. De regels zullen evenwel ook van dien aard moeten zijn dat de voordelen van het vrije ondernemerschap, zoals efficiency, aanvaardbare prijzen en innovatieve bedrijfsvoering, zoveel mogelijk behouden blijven. De toegankelijkheid en andere aspecten van dienstverlening worden ook bij notarissen door marktwerking bevorderd.

De commissie is op grond van een aantal overwegingen tot de conclusie gekomen dat terugkeer naar vaste tarieven ook in de consumptieve onroerendgoedpraktijk onwenselijk is.
In de eerste plaats bieden vaste tarieven geen enkele garantie dat de kwaliteit van de dienstverlening optimaal is. Kwaliteit behoort ook niet daarvan afhankelijk te zijn.
In de tweede plaats passen vaste tarieven, ook voor ambachtelijke werkzaamheden, in beginsel niet bij het nu eenmaal geldende, ook binnen het notariaat breed omarmde, uitgangspunt dat de notaris diensten verleent als vrije beroepsbeoefenaar. Notariskantoren kunnen kiezen voor verschillende vormen van bedrijfsvoering. De kosten zijn per kantoor verschillend. Notarissen zijn ook vrij in het bepalen van de hoogte van het inkomen dat zij zouden willen ontvangen.
Ten slotte moet voor tariefregulering, een vorm van overheidsingrijpen, voldoende objectieve rechtvaardiging bestaan. Er is op dit moment geen publiek belang aan te wijzen dat noopt tot een zwaar middel als dat van tariefregulering. Dit belang zou alleen kunnen zijn dat het voortbestaan van het notariaat onvoldoende verzekerd is dan wel dat de toegankelijkheid van de notariële dienstverlening in gevaar komt. Daarvoor bestaan geen aanwijzingen. De commissie realiseert zich dat vele notarissen de druk van de markt voelen en zich zorgen maken over de toekomst. Tariefregulering is echter een uiterste maatregel waaraan ook nadelen verbonden zijn. De vaststelling van tarieven vergt uitgebreid onderzoek dat kostbaar is. Vaste tarieven kunnen voor de consument te hoog uitvallen, terwijl ook denkbaar is dat de overheid niet snel en adequaat genoeg reageert op nieuwe ontwikkelingen waardoor de tarieven te laag of te hoog blijken te zijn. Tariefnormering vraagt om handhaving waaraan apparaatskosten zijn verbonden. Tariefregulering vermindert de prikkel tot kostenbesparingen en verbetering van werkprocessen. Tariefregulering vermindert ook de invloed van de professionele partijen in de markt. Anders dan vaak wordt aangenomen, behoeft deze invloed niet alleen negatief geduid te worden. Professionele en grote afnemers kunnen, mits zij integer zijn, een gunstige invloed hebben op de kwaliteit van de dienstverlening door daaraan bepaalde eisen te stellen. Hoewel de commissie ook oog heeft voor de nadelen van machtige partijen op de markt die (alleen) op eigen gewin uit zijn, meent zij dat het notariaat in staat moet worden geacht zich hiertegen te weren of het nodige te doen om als moderne ondernemer hiertegen bestand te geraken.

Als dat niet het geval is, is er alle reden tot ongerustheid, want dan staat het voortbestaan van het notariaat op het spel. Marktwerking blijft een kritische factor voor het functioneren van het notariaat.
De commissie is overigens van oordeel dat voor ingrijpen door de overheid – als noodmaatregel – wel een basis in de wet behouden moet blijven. Thans kan volstaan worden met andere, minder ingrijpende, instrumenten die naar het oordeel van de commissie tot de nodige verlichting van de commerciële druk kunnen leiden. Daarbij wijst de commissie op haar hierna in paragraaf 4.12 vermelde voorstel om de positie van de notaris in de onroerendgoedpraktijk fundamenteel te versterken door zijn tussenkomst in de obligatoire fase voor te schrijven.

4.10 Nader onderzoek naar de relatie tussen tarief en kwaliteit
De commissie heeft het EIM verzocht onderzoek te verrichten met als doel duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of er een mogelijke relatie bestaat tussen de hoogte van het tarief en de ambachtelijke kwaliteit. Of anders geformuleerd; maken notarissen met zeer lage tarieven in regio's, waar ook via de media fel op prijs wordt geconcurreerd, meer fouten dan de notarissen die niet primair op prijs concurreren. Uit de hiervoor vermelde resultaten van het onderzoek van het EIM blijkt dat niet het geval te zijn. De als prijsvechters aangeduide notarissen werken ook niet onder hun kostprijs. Er zijn in dit rapport verschillende verklaringen genoemd waarom deze notarissen op basis van een lagere kostprijs dan de gevestigde notarissen ook met veel lagere tarieven kunnen concurreren dan de gevestigde notarissen.

In het voorgaande hoofdstuk heeft de commissie haar zorgen uitgesproken over signalen die duiden op een verminderde naleving van de ethische beroeps- en gedragsregels binnen het notariaat. Inzicht in de oorzaken daarvan ontbreekt nog in belangrijke mate. De commissie is van oordeel dat integriteit onlosmakelijk verbonden is met het ambt en dat de notaris ook onder moeilijke omstandigheden aan zijn ambtsverplichtingen moet (kunnen) voldoen. Tegelijkertijd onderkent de commissie dat de integriteit van de notaris onaanvaardbaar onder druk kan komen te staan vanwege zijn afhankelijke relatie ten opzichte van machtige marktpartijen die het niet zo nauw nemen met de integriteit. Dit verschijnsel speelt vooral in de consumptieve onroerendgoedpraktijk, waar soms van een onderhandelingspositie van de notaris geen sprake meer is en de notaris in feite gedwongen kan worden tot het aanvaarden van een te laag tarief. Daarnaast beschouwt de commissie de wijze waarop een aantal notarissen is gaan toegeven aan de druk van de markt als één van de belangrijkste knelpunten voor het notariaat. Een beperkt aantal notarissen heeft hierdoor voor veel onrust binnen het notariaat gezorgd.

4.11 Wilscontrole, Belehrung en Beratung heroverwogen
In hoofdstuk 2 heeft de commissie veel nadruk gelegd op de wilscontrole, de *Belehrung* en *Beratung*. Daarbij is het standpunt ingenomen dat de cliënt als consument mag verwachten dat de notaris aan deze onderdelen van zijn dienstverlening uitvoering geeft.
De commissie acht de wilscontrole een essentieel punt waarop in de praktijk geen ontmoedigingsbeleid dient te ontstaan. Uitgangspunt is dat partijen verschijnen. Voorwaarde is echter wel dat de notaris ook daadwerkelijk in staat is om die onderdelen van zijn kerntaak uit te voeren. Naar het oordeel van de commissie ligt hier een knellend probleem. Wilscontrole, *Belehrung* en *Beratung* liggen in de onroerendgoedpraktijk wezenlijk anders dan bij het familierecht. De koopovereenkomst is al gesloten, evenals de geldleningovereenkomst. De tussenkomst van de notaris is vervolgens uit een oogpunt van rechtsorde nodig omdat in ca 10% van de gevallen hetzij gebreken in de wilsvorming bestaan, hetzij juridisch-technische problemen, hetzij het geldverkeer zorgen baart. Specialistische kennis is in de consumptieve (ambachtelijke) onroerend goed sector voor het publiek niet interessant. Die manifesteert zich vooral in de commerciële onroerendgoedpraktijk. Naar het oordeel van de commissie is het noodzakelijk dat de notaris al in een eerder stadium, in de precontractuele fase, wordt ingeschakeld om zijn kerntaak werkelijk die inhoud te geven die partijen van de notaris verwachten. Wat dit betreft is de Amsterdamse praktijk, waarbij de makelaar vóór het afsluiten van de koopovereenkomst samen met de

partijen naar de notaris gaat om gezamenlijk de koopovereenkomst door te nemen voordat er getekend wordt, een goed systeem dat landelijk navolging verdient.

4.12 Eerdere verplichte tussenkomst van de notaris.

De commissie acht het van belang dat van de deskundige en onpartijdige inbreng van de notaris in de onroerendgoedpraktijk in een zo vroeg mogelijk stadium gebruik wordt gemaakt. De tussenkomst van de notaris is onder meer voorgeschreven voor de overdracht van onroerende zaken en de vestiging van het recht van hypotheek. Voor de rechtszekerheid blijft deze tussenkomst van grote waarde. De voorlichtende en adviserende rol van de notaris is thans echter zeer beperkt. De overeenkomst is immers al tot stand gekomen. De commissie is van oordeel dat aan de rol van de notaris veel meer betekenis kan worden gegeven door deze te verschuiven naar de fase van het totstandkomen van de obligatoire rechtshandelingen. In deze fase kan de verplichte tussenkomst van een deskundige, onafhankelijke en onpartijdige functionaris een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de overeenkomst, het voorkomen van dwaling en fouten, en in het algemeen de advisering van partijen dienen. De notaris kan in deze positie ook de rol van toezichthouder vervullen waardoor de kans op frauduleuze en dubieuze transacties wordt verminderd. Dit laatste is van groot publiek belang.
In het verleden is de verplichte tussenkomst van de notaris bij het totstandkomen van de obligatoire rechtshandelingen op dit gebied met kracht bepleit.[58] De noodzaak van een vroegtijdige tussenkomst van een notaris bij onroerendgoedtransacties wordt breed onderschreven. In dit verband kan worden gewezen op de Amsterdamse praktijk.[59]

Het grote voordeel van een vroegtijdige inschakeling van de notaris is gelegen in de tijdige, onpartijdige en zorgvuldige behartiging van de belangen van de bij de koop betrokken partijen en eventuele derden. Voor de makelaars is daarnaast altijd een belangrijk argument geweest dat zij bij dit systeem zich kunnen richten op de commerciële en bouwkundige aspecten van de overeenkomst, waarbij de notaris in een vroegtijdig stadium zorg draagt voor de juridische begeleiding (incl. signalering van eventuele problemen in de familierechtelijke of vennootschapsrechtelijke sfeer van betrokkenen). Voor partijen biedt dit systeem bovendien het voordeel dat zij in een vroeg stadium eventuele met de koop samenhangende vragen met de notaris kunnen bespreken, bijvoorbeeld (bij partners) de tenaamstelling van de onroerende zaak en de gevolgen van de wijze van financiering, een en ander in het bijzonder met het oog op (echt)scheiding of overlijden. De laatste jaren is daarbij ook als belangrijk voordeel naar voren gekomen dat de notaris van de aanvang af inzicht kan krijgen in de hoedanigheid en de identiteit van betrokkenen, hetgeen van groot belang kan zijn bij het tijdig onderkennen van dubieuze transacties.

De commissie is van oordeel dat de verplichte inschakeling van de notaris in een vroeg stadium bij onroerendgoedtransacties thans opnieuw serieuze overweging verdient.[60] Het voordeel daarvan zal ook zijn dat de notaris als onafhankelijke en onpartijdig dienstverlener meer betrokken wordt bij de inhoud van de door hem op te stellen akte doordat zijn voorlichtende rol meer nadruk krijgt, ook als het gaat om de wijze van financiering en de complexe fiscale en relationele gevolgen ervan. Daardoor wint de notariële dienstverlening aan kwaliteit en betekenis. De notaris zal daardoor ook beter in staat zijn gestalte te geven aan zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid, in het bijzonder in relatie tot sterke marktpartijen. Voorts wordt aan de innovatie op het terrein van de productie en het verlijden van akten meer ruimte geboden. De commissie acht het zeer belangrijk dat de dienstverlening op deze wijze wordt versterkt. De notaris daardoor zal meer op kwaliteit kunnen concurreren.

Aanbeveling 4.3

De commissie is op grond van een aantal overwegingen tot de conclusie gekomen dat terugkeer naar vaste tarieven ook in de consumptieve onroerendgoedpraktijk onwenselijk is en geen oplossing biedt voor gesignaleerde knelpunten. De commissie ziet meer in een versterking van de positie van de notaris, door hem in een eerder stadium bij de transactie te betrekken dan nu het geval is.

Aanbeveling 4.4

De commissie beveelt aan om de Amsterdamse praktijk bij de koop van onroerendgoed een wettelijke basis te geven opdat de notaris conform de verwachtingen van de koper en verkoper in staat wordt gesteld alle elementen van zijn kerntaak volledig uit te oefenen.

De commissie meent dat de problemen bij de kern moeten worden aangepakt. Dit kan volgens de commissie door de notaris in staat te stellen zijn ambt in de onroerendgoedpraktijk ten volle te laten uitoefenen door zijn tussenkomst voor te schrijven in het stadium van de totstandkoming van de obligatoire rechtshandeling.

Eindnoten hoofdstuk 4

29 Tweede Kamer 1995-1996, 23 706, nr. 6, pagina 11 e.v.
30 Zie paragraaf 4.6 voor een verdere uitwerking van de mededingingsrechtelijke aspecten.
31 Tweede Kamer, 1993-1994, 23 706, nr. 3, pagina 45.
32 Tweede Kamer, 1995-1996, 23 706, nr. 6, pagina 16 e.v.
33 Een uitgebreider overzicht van indicatoren staat in ING, Sectorstudie Advocatuur en Notariaat, juli 2003.
34 De belangrijkste bronnen zijn: WODC, Eerste trendrapportage notariaat, 2004; KNB, Jaarverslag 2003, 2004; EIM, Gegevensverzameling ten behoeve van de Commissie Monitoring Notariaat, 2002; CBS Statline; SEO, Rechtszekerheid als publiek belang. Over de notaris, zijn domein en de markt, 2004; Bureau Financieel Toezicht, Jaarverslag 2003, 2004, Jaarverslag 2004, 2005; Kadaster, Jaarverslag 2004, 2005.
35 Artikel 124 Wna.
36 Regeling notariële tarieven familiepraktijk minderdraagkrachtigen.
37 Dit blijkt o.a. uit: Research voor Beleid, Tarieven veel voorkomende akten, 2004; De Goedkoopste Notaris, De balans opgemaakt: vijf jaar marktwerking in het notariaat, 2004.
38 Het tarief voor een testament bestaat voor maar liefst 20% uit bijkomende kosten.
39 Deze illustratie zegt enkel en alleen iets over het naleven van regels, niet over de wenselijkheid van een verbod op resultaatafhankelijke beloning en een provisieverbod.
40 Het betreft dus de uitstroom van zaken: een deel van deze zaken is derhalve vóór 1999 gestart.
41 KCOV, “Management van veranderingstrajecten”, 2005 (www.marktordening.nl).
42 Eerste Trendrapportage Notariaat, Figuur 3.1, 3.2 en 3.3.
43 De KNB heeft meerdere malen de verwachting uitgesproken dat de tarieven in de familiepraktijk flink zouden kunnen gaan stijgen wanneer notarissen de werkelijk gemaakte kosten voor het opmaken van een akte in de familiepraktijk in het tarief van een dergelijke akte zouden gaan doorberekenen.
44 EIM, tabel 3.1. en 3.2.
45 EIM, t.a.p. pagina 22, 24.
46 EIM, t.a.p. pagina 18, 19.
47 EIM. t.a.p. pagina 22 e.v.
48 EIM, t.a.p. pagina 21, 23 e.v.
49 Zie voor de opzet van het onderzoek, EIM, pagina 5/6.
50 EIM, t.a.p. pagina 7, 8. Onder kantoorgemiddelde wordt verstaan het gemiddelde van de foutenmarge per kantoor. Ongeacht het aantal akten telt ieder kantoor op deze punten dus even zwaar mee bij de berekening. Het landelijke kantoorgemiddelde komt uit op 1,9% (figuur 2).
Wordt naar de totalen gekeken, totaal aantal fouten gedeeld door het totale aantal akten, dan komt het landelijke gemiddelde uit op 1,5% (figuur 1).
51 EIM, a.w. figuur 1 en 2. Het kantoor met de hoogste foutscore in regio 1 (figuur 1) staat nadrukkelijk niet te boek als één van de prijsvechters.
52 EIM, a.w. pagina 9.
53 EIM, t.a.p. pagina 8, figuur 3.
54 EIM, a.w. pagina 14 e.v.
55 EIM, a.w. pagina 22.
56 Zie met betrekking tot advocaten het arrest d.d. 19 februari 2002 van het Hof van Justitie in de zaak Wouters, C-309/99, rechtsoverwegingen 46 – 49 en verder; de beschikking d.d. 24 juni 2004 van de Europese Commissie in de zaak van de Belgische Orde van Architecten, randnummers 36 en 37, de arresten d.d. 30 maart 2000 en 18 juni 1998 van het Gerecht van Eerste Aanleg respectievelijk van het Hof van Justitie m.b.t. douane-expediteurs, T-513/93 en C-35/96, rechtsoverwegingen 39 respectievelijk 37-38, de beschikkingen van de Europese Commissie d.d. 30 januari 1995, randnummer 32 en d.d. 7 april 1999, randnummer 23 (beoordeeld door GvEA

d.d. 28 maart 2001, zaak T-144/99), beide inzake octrooi- en merkgemachtigden en het arrest d.d. 12 september 2000 in de vijf gevoegde zaken van medische specialisten, Pavlov ea, C-180/98 tot en met 184/98, rechtsoverwegingen 74-77 .

57 Zie randnummers 1, 6, 16, 36, 41, 45 en 47.

58 Bij de voorbereiding voor de koopregeling in het NBW hebben de door het Ministerie van Justitie om advies gevraagde consumentenorganisaties (inclusief de Vereniging Eigen Huis) eenparig geadviseerd om het Amsterdamse stelsel als grondslag te nemen voor de in art. 7:2 BW op te nemen regeling; zie: 'Rapport koop/verkoop bestaand onroerend goed' (1985).

59 Het zogenaamde 'Amsterdamse koopcontract' is in de eerste helft van de vorige eeuw op vrijwillige basis ontstaan binnen de Ring Amsterdam van de toenmalige Broederschap der Notarissen in samenhang met de (in die tijd verplicht geworden) notariële akte van levering. Ongeacht of er al of niet een makelaar bij de koop wordt ingeschakeld, is het meer dan een halve eeuw gebruikelijk in Amsterdam dat partijen direct nadat overeenstemming is bereikt de koopovereenkomst schriftelijk laten vastleggen door de notaris van de koper. Dit systeem was spoedig al zo ingeburgerd, dat een beroep op een mondelinge (voor)overeenkomst in Amsterdam nauwelijks meer voorkwam. Het Amsterdamse notariaat heeft in verband daarmee, in nauwe samenwerking met de toenmalige Amsterdamse makelaarsorganisatie MVA, een uitgebreid standaardcontract ontworpen; zie daarover P.W. van der Ploeg in WPNR 3999 e.v. (1947), alsmede A.J. van Erk e.a. in WPNR 5447 (1978) en 5529 (1980). Dat standaardcontract is altijd als een leidend model beschouwd en dit is inmiddels het landelijke modelcontract van de KNB geworden.

60 De Minister van Justitie heeft tijdens de parlementaire behandeling toegezegd om art. 7:2 BW in 2008 te zullen evalueren (MvA EK 2002-2003, 23 095, nr. 38a).
Zie voor korte en bondige overzichten W.G. Huijgen 'Koop en verkoop van onroerende zaken' (2e druk 2003) en A.A. van Velten 'Koop van onroerende zaken', Monografie BW B-65c (3e druk, 2005), welke beide auteurs – evenals Dammingh in diens dissertatie – voorstanders zijn van het notariële koopcontract.

Hoofdstuk 5

Domeinmonopolie en ministerieplicht nader beschouwd

5.1 Algemeen

Voor overheidsingrijpen in een markt dient een voldoende rechtvaardiging te bestaan die is toegesneden op de aard van de problematiek. De overheid stelt zich ten doel de publieke belangen te borgen.[61] Er is sprake van publieke belangen indien de overheid zich de behartiging van maatschappelijke belangen aantrekt, in de overtuiging dat deze belangen anders niet goed tot hun recht komen. Daarbij is mogelijk dat private partijen met de uitvoering van overheidszorg belast worden.

Onze markteconomie en rechtsstaat functioneren bij de gratie van een goed werkend transactiemechanisme, waarvoor rechtszekerheid en de mogelijkheid om bindende afspraken te maken randvoorwaarden zijn. Op de contractmarkt, waar de notariële dienstverlening zich afspeelt, kunnen onvolkomenheden optreden, vooral door informatieasymmetrie tussen aanbieder en afnemer, met als risico kwaliteitsonzekerheid. Opmerking verdient dat ook andere dan de betrokken partijen een belang kunnen hebben bij de afspraken die in de authentieke akte worden vastgelegd.

Rechtszekerheid is in deze dus een evident publiek belang. De overheid heeft verschillende instrumenten ter beschikking om het publieke belang te borgen. Deze instrumenten raken aan de markttoetreding (bijv. vestigingsvoorwaarden en vergunningen, kwalificatie-eisen en domeinmonopolie) en aan het marktgedrag (bijv. gedwongen winkelnering voor consumenten, eisen met betrekking tot reclame, beroepsuitoefening of bedrijfsvoering). Naast overheidsregulering kan ruimte gegeven worden aan zelfregulering (de verordenende bevoegdheid van de KNB).

Op grond van herverdelingsmotieven is bepaald dat toegankelijkheid van het notariaat ook een publiek belang is, met name de financiële toegankelijkheid voor minder draagkrachtigen. De overheid heeft daarvoor maximumtarieven vastgesteld. Er is thans geen noodzaak meer om de geografische toegankelijkheid te reguleren. We leven immers in een tijd van sterk toegenomen mobiliteit en informatisering.

De commissie heeft de diverse reguleringsinstrumenten beschouwd in het licht van het (door haar gewenste) functioneren van het notariaat. Daarbij is gekeken naar het domeinmonopolie en de ministerieplicht[62], en naar diverse maatregelen die de toetreding en dienstverlening beïnvloeden.

5.2 Het notariële monopolie

Het domeinmonopolie van de notaris staat nergens echt ter discussie. In de rapportage inzake het domeinmonopolie in het notariaat van de Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO) van september 2004 wordt alleen ten aanzien van de familierechtpraktijk gepleit voor afschaffing van het domeinmonopolie, maar de in dit rapport daarvoor aangevoerde argumenten zijn niet overtuigend. Zowel als het gaat om het erfrecht als om het relatievermogensrecht, is van belang dat met zekerheid komt vast te staan wat de bedoeling is van de betrokken opdrachtgever(s), omdat het meestal langdurige rechtsverhoudingen dan wel beschikkingen betreft waarbij vooral ook de belangen van derden zijn betrokken. Relatievermogensrecht, personen- en familierecht en erfrecht hebben belangrijke implicaties voor (toekomstige) eigendoms-verhoudingen. Uit een oogpunt van rechtszekerheid moeten aan de juiste vastlegging van wat partijen beogen zware eisen worden gesteld. De notaris treedt hier bij uitstek op als deskundige vertrouwenspersoon. Het gaat immers om rechtsgebieden van complexe aard, mede in verband met andere aspecten, zoals de fiscale gevolgen

en de gevolgen voor schuldeisers.
De commissie heeft zich gerealiseerd dat een domeinmonopolie uit een oogpunt van mededinging en marktwerking een zwaar instrument is. Voor de rechtvaardiging ervan moeten objectieve en overtuigende redenen bestaan die laten zien dat minder vergaand ingrijpen van de overheid niet voldoende is. Daarbij verdient allereerst opmerking dat het domeinmonopolie van het notariaat zich qua doelstellingen onderscheidt van andere exclusieve toegangen tot de markt. De notariële monopoliepositie berust niet op afspraken of onderlinge afgestemde gedragingen van ondernemers of ondernemersverenigingen. Het domeinmonopolie is in de loop van de tijd op een aantal plaatsen in de wet opgenomen, ook wel eens door een initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamer.[63] Bij ieder afzonderlijk wetsvoorstel is door de wetgever beslist wat met het betrokken monopolie werd beoogd (het waarborgen van rechtszekerheid) in relatie tot het publiek belang. Inschakeling van de notaris werd zodoende als het meest geëigende middel gezien ter bereiking van de in deze gevallen gewenste rechtszekerheid.

5.3 Algemene criteria
Algemene criteria die voor de wetgever de doorslag hebben gegeven bij het besluit om de inschakeling van de notaris, of preciezer geformuleerd, de noodzaak van een authentieke akte voor te schrijven, zijn niet eenvoudig te geven. Voor iedere rechtshandeling waarvoor een authentieke akte en de inschakeling van de notaris werden voorgeschreven, kan een ander criterium de doorslag hebben gegeven. Uit de parlementaire geschiedenis blijken de criteria rechtszekerheid, onpartijdigheid, bewijskracht van de akte en derdenbescherming in het algemeen van grote betekenis te zijn geweest. Bij de verplichtstelling van een notariële akte voor de uitgifte en levering van aandelen op naam in n.v.'s en b.v.'s kwam daar de verbeterde mogelijkheid tot fraudebestrijding bij, die uiteraard in het belang van een goed functionerende rechtsorde is.

Op tal van plaatsen in de wet is voor het rechtsgeldig kunnen verrichten van rechtshandelingen de inschakeling van een notaris verplicht gesteld. Dit geldt voor de volgende terreinen:
- rechtshandelingen met betrekking tot rechtspersonen;
- rechtshandelingen met betrekking tot registergoederen;
- rechtshandelingen in de overige vermogensrechtelijke sfeer, zoals testamenten, boedelscheidingen en scheidingen van nalatenschappen;
- rechtshandelingen in de familierechtelijke sfeer, bijvoorbeeld huwelijkse voorwaarden.

5.4 Noodzaak en rechtvaardiging heroverwogen
Noodzaak en rechtvaardiging van het notariële wettelijke domein zijn meermalen door Tweede Kamer en regering heroverwogen en herbevestigd. Dit is met name gebeurd tijdens de herziening van het vermogensrecht in het Burgerlijk Wetboek en de totstandkoming van de nieuwe Kadasterwet. Bij de voorbereiding van het nieuwe Burgerlijk Wetboek is in het kader van de vraagpuntenprocedure aan de Tweede Kamer de vraag voorgelegd of voor de overdracht van onroerende zaken in beginsel een notariële akte moest worden voorgeschreven. De Kamer heeft die vraag toen bevestigend beantwoord. De argumenten die daarbij zijn aangevoerd zijn te vinden in de Parlementaire Geschiedenis van Boek 3 BW op blz. 348 e.v. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wet op het notarisambt is er van de zijde van de regering op gewezen dat deze argumenten, waarop bij de verdere totstandkoming van het nieuwe Burgerlijk Wetboek en de Kadasterwet is voortgebouwd, nog niets van hun waarde hebben verloren.[64] Bij vermogensrechtelijke en familierechtelijke rechtshandelingen geldt eveneens het motief van rechtszekerheid, de bewijskracht van de akte en de bescherming van de belangen die derden bij de desbetreffende rechtshandeling hebben.

5.5 Rechtszekerheid als rechtvaardiging

Rechtszekerheid is een belangrijk onderdeel van het functioneren van het rechtsverkeer dat noodzakelijk is voor een goede marktwerking en voor maatschappelijke en economische ontwikkeling. Zeker bij de overdracht van registergoederen is rechtszekerheid onontbeerlijk voor het verlenen van hypothecair krediet. Die zekerheid kan slechts worden verkregen als de openbare registers betrouwbaar zijn. Daaraan kan immers informatie worden ontleend over de rechtstoestand van het onroerend goed, beschikkingsbevoegdheid van de verkoper en de kredietwaardigheid van de koper. Rechtszekerheid op dit terrein is in feite een twee-eenheid van het Kadaster en het notariaat. Deze samenhang kwam ook tot uiting bij de herziening van het vermogensrecht in het Burgerlijk Wetboek dat tegelijkertijd met de nieuwe Kadasterwet tot stand is gekomen.

5.6 Rol van het Kadaster met betrekking tot rechtszekerheid

In de Kadasterwet zijn bepalingen opgenomen die ten doel hebben te verzekeren dat het Kadaster zijn taken, gericht op de bevordering van de rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen, naar behoren vervult. Het Burgerlijk Wetboek gaat daarbij uit van een negatief stelsel, waarin zonder inschrijving geen geldige overdracht tot stand kan komen, maar inschrijving die geldigheid niet garandeert. Wel heeft een verschuiving plaatsgevonden in de richting van het positieve stelsel, waarin in beginsel op de inhoud van de registers mag worden vertrouwd. Derden te goeder trouw worden op grond van de artikelen 24-26 van Boek 3 BW beschermd tegen onvolledigheid en onjuistheid van de registers. Om te bereiken dat het vertrouwen in de registers in een zo gering mogelijk aantal gevallen wordt beschaamd, schrijft de Kadasterwet voor dat voor elke inschrijving van feiten een notarieel stuk vereist is, tenzij het gaat om authentieke akten van eigen aard zoals een vonnis of een deurwaardersexploot.

5.7 Rol van de notaris met betrekking tot rechtszekerheid

De ambtelijke werkzaamheden van de notaris en de eisen die daaraan gesteld worden, vormen de beste waarborg dat de overdracht of de vestiging van vermogensrechten niet aan vormgebreken mank gaat. Ook heeft de akte bijzondere bewijskracht. Niet minder belangrijk is dat de tussenkomst van de notaris tevens een waarborg vormt dat zich ook geen andere juridische gebreken in rechtshandelingen ter zake van registergoederen voordoen. Buiten de inhoud van de akte kunnen allerlei juridische problemen rijzen waarvan het onopgemerkt blijven afbreuk kan doen aan de betrouwbaarheid van de openbare registers. Het gaat hier om vragen van huwelijksvermogensrecht, erfrecht, burenrecht, vennootschaprecht, fiscaal recht en internationaal privaatrecht. Inschakeling van de notaris waarborgt ook een behoorlijke recherche naar de rechtstoestand en herkomst van het onroerendgoed evenals onderzoek naar beschikkingsbevoegdheid van de verkoper.

Het voorgaande is van groot belang voor degene die, met een registergoed als onderpand, krediet wil verlenen. Het is evenzeer de taak van de notaris de hypotheekgever juist te informeren om te voorkomen dat deze voor verrassingen komt te staan en hem te beschermen tegen ondoordacht handelen. De bepaling in de Kadasterwet dat voor elke inschrijving van feiten een notarieel stuk is vereist, betekent dat tussenkomst van de notaris ook noodzakelijk is bij de inschrijving van een feit uit een onderhands document.
Naast de rechtszekerheid heeft de notariële tussenkomst ook praktische voordelen voor de partijen bij een rechtshandeling. De notaris zorgt dat beide partijen hun verplichtingen nakomen. Ook bij de executie van onroerendgoed is de tussenkomst van de notaris noodzakelijk en is men verplicht de opbrengst ervan toe te vertrouwen aan de notaris. Hier aanvaardt de Staat hoofdelijke aansprakelijkheid tegenover belanghebbenden voor het door de notaris niet-nakomen van zijn verplichtingen.[65]
Eveneens geldt voor het huwelijksgoederenregister, waar huwelijkse voorwaarden moeten worden ingeschreven, dat derden erop moeten kunnen vertrouwen dat in dit register opgenomen informatie juist is. Dat het van groot belang is dat ook testamenten in het Centraal testamentenregister worden ingeschreven, spreekt voor zich.

5.8 Checks en balances

In hoofdstuk 2 van dit rapport is aandacht besteed aan de vertrouwensfunctie van de notaris. Dit vertrouwen is niet alleen gebaseerd op vertrouwen in de persoon van de notaris, maar ook op een uitgebreid professioneel borgingssysteem van checks and balances. Dit op de notaris en zijn werkzaamheden toegesneden systeem maakt dat de notaris als openbaar ambtenaar bij uitstek is toegerust om het vertrouwen waar te maken dat de wetgever in de notaris heeft gesteld bij het verlenen van het monopolie op het maken en passeren van authentieke akten.
Het moet dan ook uitgesloten worden geacht dat de werkzaamheden van de notaris, met dezelfde waarborgen, ook door een andere vrije beroepsbeoefenaar kunnen worden verricht.
Het voorschrijven van een authentieke akte vereist steeds een grondige afweging van de kosten en baten en een regelmatige herijking van de maatschappelijke relevantie.

5.9 Het economische belang van rechtszekerheid

De twee-eenheid van het Kadaster en het notariaat heeft ertoe geleid dat Nederland over een uitstekend werkend systeem beschikt voor de registratie van onroerendgoed en de bijbehorende vermogensrechten.

De rechtszekerheid rond onroerend goed in Nederland is zo goed geregeld dat geschillen over eigendomskwesties zelden aan de rechter behoeven te worden voorgelegd. Instellingen als de Wereldbank en de Europese Commissie stellen geld beschikbaar aan landen in Midden- en Zuid Amerika alsmede aan de nieuwe EU-lidstaten om vergelijkbare systemen van de grond te krijgen. Rechtszekerheid op het gebied van onroerend goed is een basisstructurele voorziening. Het vermindert de transactiekosten en kan daardoor een positieve bijdrage leveren aan het vestigingsklimaat van een land waardoor de welvaart kan worden bevorderd.

Nederland telt vele miljoenen percelen met vele miljoenen eigenaren. Jaarlijks vinden ten aanzien van deze percelen honderdduizenden (437.000, Jaarverslag Kadaster 2004) mutaties plaats. De gezamenlijke waarde van deze percelen is ruim € 1.000 miljard. In Nederland zijn bijna alle onroerendgoedtransacties gefinancierd met vreemd vermogen. Het zou in economisch opzicht nadelig zijn wanneer het door gebrek aan rechtszekerheid niet mogelijk zou zijn onroerend goed te financieren. Dit vereist voldoende waarborgen voor de betrouwbaarheid van de openbare registers waarop het rechtsverkeer moet kunnen afgaan. Voor de gevolgen van een onvoldoende betrouwbare registratie van onroerend goed kan worden verwezen naar voorbeelden in Oost-Europa en Latijns-Amerika, waar eigendom niet steeds goed is geregistreerd. Daarvan ondervindt men nu de nadelige gevolgen. Transacties zijn vaak niet betrouwbaar, men kan geen financiering krijgen omdat niet te bewijzen is of men de rechtmatige eigenaar van de grond en/of het perceel is. Het voorgaande pleit voor handhaving van het huidige systeem van registratie van onroerend goed in Nederland.

5.10 Ministerieplicht

Op grond van artikel 21, lid 1, van de Wna is de notaris verplicht de hem bij of krachtens de wet opgedragen of de door een partij verlangde werkzaamheden te verrichten, behoudens het bepaalde in het tweede lid. In artikel 10, lid 1, van de Verordening Beroeps- en Gedragsregels is de verplichting tot het verlenen van full-service op het kantoor gelegd; de notaris dient ervoor te zorgen dat zijn kantoor alle gebruikelijke notariële diensten kan bieden.

Uit onderzoek is gebleken dat 28% van de notarissen de indruk heeft dat van alle beroeps- en gedragsregels, de ministerieplicht het minst wordt nageleefd. Verkapte vormen van inbreuken op de ministerieplicht zoals het "wegdeclareren" (waarbij zeer hoge tarieven voor bepaalde diensten worden gevraagd opdat cliënten afzien van de dienstverlening) lijken steeds vaker voor te komen.
Als bezwaar tegen de ministerieplicht wordt aangevoerd dat de wet de notaris een verplichting oplegt die hij redelijkerwijs, gelet op de complexiteit van de verschillende rechtsgebieden, onmogelijk kan nakomen. Daarnaast

wordt de ministerieplicht als een belemmering gezien voor specialisatie. Het zou vooral een knellend keurslijf zijn geworden voor notarissen die werkzaam zijn op kleine kantoren. Notarissen werkzaam op grote kantoren hebben echter wel de mogelijkheid om zich te specialiseren.

In het hoofdstuk over het beeld van de notaris is het standpunt ingenomen dat het principe van ondeelbaarheid van het ambt niet alleen geldt voor het onderscheid wettelijke /niet-wettelijke taken, ambtelijke /niet-ambtelijke taken, maar ook voor individuele bevoegdheden en individuele verplichtingen. De exclusieve bevoegdheid van de notaris om authentieke akten op te maken in gevallen dat de wet dit aan hem opdraagt of een partij, zonder dat de wet daartoe verplicht, dit van hem verlangt, staat tegenover de individuele verplichting van de notaris om zijn ministerie te verlenen wanneer daarom wordt verzocht om daarmee rechtszekerheid te verschaffen omtrent hetgeen partijen in de akte willen vastleggen. Met andere woorden, de ministerieplicht is de natuurlijke tegenhanger van het domeinmonopolie. De diensten van de notaris waarop de consument is aangewezen, moeten ook ruim beschikbaar en toegankelijk zijn.

Hiervoor is al uiteengezet dat de notaris deskundig behoort te zijn op alle rechtsgebieden waarop hij zijn ambtelijke diensten verleent. Het is niet goed denkbaar dat de notaris zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de dienstverlening cliënten zou kunnen adviseren over de consequenties van onroerendgoedtransacties zonder over een brede basiskennis te beschikken van het huwelijksvermogensrecht, het erfrecht, het ondernemingsrecht en de belangrijkste fiscale gevolgen. Daar komt nog bij dat onroerendgoedtransacties ook vaak direct of indirect voortvloeien uit diezelfde rechtsgebieden, bijvoorbeeld bij de scheiding en deling van goederengemeenschappen of de uitkering van legaten. Voor de zorg- en informatieplicht en de bewaking van de juiste afwikkeling hiervan is het gewenst al deze rechtsgebieden te overzien en er de nodige ervaring mee te houden.

Het in stand houden van de ministerieplicht is dus in het algemeen van belang voor de kwaliteit van de dienstverlening. Vele kantoren zijn eenmanskantoren. Voor de kwaliteit van de notariële dienstverlening en de toegankelijkheid daarvan is het niet wenselijk dat zij zich tot een deelgebied beperken, zeker niet als daarbij commerciële motieven doorslaggevend zouden zijn. De ministerieplicht mag echter niet als een keurslijf gaan werken.

Eerder in dit rapport is erop gewezen dat de zorgplicht een extra reden kan zijn tot naleving van de ministerieplicht, maar dat zich ook situaties kunnen voordoen waarbij de zorgplicht voor de notaris juist aanleiding kan zijn om zijn ministerie te weigeren. Het belang van de cliënt kan ermee zijn gediend dat deze wordt verwezen naar een gespecialiseerde collega in plaats van dat de notaris ten koste van de kwaliteit zelf gebrekkig adviseert. Ook in de gewone notariële dienstverlening kan een vorm van specialisatie wenselijk zijn, bijvoorbeeld in de familierecht- of ondernemingsrechtpraktijk. De grote kantoren zullen meestal intern een werkverdeling tot stand brengen waardoor is gewaarborgd dat full-service kan worden verleend. De commissie is ermee bekend dat een aantal kantoren zich toelegt op de ondernemingsrechtpraktijk. De ministerieplicht brengt naar het oordeel van de commissie mee dat het notariaat de zorgverplichting heeft dat de cliënt die zich tot de notaris wendt, ook daadwerkelijk en adequaat wordt geholpen. De ministerieplicht moet dan ook gehandhaafd blijven. De notaris zal echter wel mogen doorverwijzen indien de gevraagde dienstverlening niet algemeen gebruikelijke specialistische kennis vergt. Dit kan per kantoor verschillen. De notaris zal een alternatief moeten kunnen aanbieden. Doorverwijzing zal moeten inhouden dat de doorverwijzende notaris ervoor instaat dat een andere notaris aan de cliënt de gevraagde diensten verleent. Het is in strijd met de aard van de ministerieplicht en de waardigheid van het ambt om een cliënt een zodanig hoog tarief in het vooruitzicht te stellen dat deze feitelijk gedwongen wordt een andere notaris te zoeken (vgl. artikel 10 lid 3 Verordening beroeps- en gedragsregels).

Om al te lichtvaardig doorverwijzen te voorkomen zal enige normering nodig zijn. Bij de uitvoering van audits zou kunnen worden nagegaan of het kantoor adequate afspraken over doorverwijzing heeft gemaakt. Het huidige artikel 21 van de wet, waarin de ministerieplicht is verankerd, zou door de wetgever moeten worden gewijzigd. Verruiming van de wettelijke ministerieplicht bij verordening, zoals in artikel 10 van de Verordening beroeps- en gedragsregels is gebeurd, acht de commissie niet de meest juiste weg.

Aanbeveling 5.1

De commissie beveelt aan de ministerieplicht als zodanig te handhaven maar deze toe te spitsen op de redelijkerwijs te verwachten full service binnen het domeinmonopolie.

Aanbeveling 5.2

De commissie beveelt aan dat notarissen doorverwijzingsafspraken kunnen maken met kantoorgenoten of met notarissen werkzaam op andere kantoren om cliënten zonodig te kunnen doorverwijzen. Voorwaarde is dat het belang van de cliënt in kwalitatieve zin met de doorverwijzing is gediend en dat doorverwijzing noodzakelijk is omdat de doorverwijzende notaris zelf niet over de zeer specialistische kennis beschikt om de belangen van de cliënt optimaal te kunnen behartigen. Bovendien zal de doorverwijzende notaris ervoor moeten instaan dat de andere notaris de gevraagde diensten verleent.

Aanbeveling 5.3

De commissie beveelt aan dat de KNB maatregelen treft waarmee al te lichtvaardig doorverwijzen kan worden voorkomen en dat doorverwijzing in de praktijk beperkt blijft tot uitzonderingsgevallen.

Aanbeveling 5.4

De commissie beveelt aan om het huidige artikel 21 van de Wna, waarin de ministerieplicht is verankerd, in bovengenoemde zin te wijzigen.

Eindnoten hoofdstuk 5

61 Zie WRR, "Het borgen van publieke belangen", 2000; Ministerie van Economische Zaken "Publieke belangen en marktordening bij vrije beroepen", 2004 en Gemengde Commissie Marktordening, "Overheid en markt: van goede intenties naar goede interventies", 2005.
62 Zie ook I.S.J. Houben, Contractdwang, diss. Leiden, Deventer 2005, p. 107-111.
63 Amendement Vermeend/Van der Burg. Door dit amendement is de regeling van uitgifte en levering bij notariële akte van aandelen op naam in n.v.'s en b.v.'s (artt. 86 en 196 Boek 2 BW: Wet van 3 september 1992, Stb. 458) tot stand gekomen.
64 Tweede Kamer nr. 23 706, nr. 6, pagina 2 e.v. Zie ook: mr. G. Chr. Kok, Het Nederlandse notariaat, pagina 41 e.v. Kok constateert in zijn proefschrift dat de overwegingen van de wetgever niet altijd dezelfde zijn geweest maar dat er een zekere verschuiving heeft plaatsgevonden. In de 19e eeuw lag het accent sterk op het authentieke karakter van de notariële akte als bewijs van echtheid van geschriften en handtekeningen, nadien is volgens hem de nadruk op de deskundigheid van de notaris komen te liggen als reactie op de toegenomen complexiteit van het recht in het rechtsverkeer.
65 Zie artikel 3:270 BW over voldoening van de koopprijs bij de notaris. Het 6e lid van dit artikel luidt als volgt: "Voor zover de verplichtingen welke ingevolge dit artikel op de notaris rusten, niet worden nagekomen, is de Staat jegens belanghebbenden voor de daaruit voor hen voortvloeiende schade met de notaris hoofdelijk aansprakelijk".

Hoofdstuk 6

Versterking van toezicht en tuchtrecht

6.1 Het rapport Toezicht notariaat

In november 1999 heeft de Werkgroep Toezicht notariaat (hierna: de werkgroep) het rapport Toezicht notariaat uitgebracht, onder voorzitterschap van mr. A. H. van Delden, destijds president van de rechtbank Den Haag. Aanleiding tot instelling van de werkgroep vormden de invoering van de huidige Wet op het notarisambt en de bij alle betrokkenen levende wens nauwkeurig in kaart te brengen hoe de verschillende toezichtorganen die het notariaat kent, in de praktijk functioneren en welke praktische en organisatorische verbeteringsmogelijkheden noodzakelijk zijn. De commissie verwijst graag naar de inhoud van dit rapport dat een groot aantal aanbevelingen bevat die ook thans nog actueel zijn en het verdienen te worden opgevolgd.[66] Een aantal voorstellen zal hierna door de commissie in haar aanbevelingen worden herhaald. Ook thans geldt nog steeds dat het toezicht is verbrokkeld, omdat het is verspreid over negen instanties die ieder een specifieke verantwoordelijkheid dragen. Dit brengt het gevaar met zich dat het toezicht een ondoorzichtig geheel wordt, waarin eenduidige aansturing, prioriteitstelling en doelmatigheid eerder worden belemmerd dan bevorderd. Ook de constatering van de werkgroep dat bij het toezicht een instantie ontbreekt die voldoende is toegerust met tijd, middelen en (landelijk) overzicht om de coördinatie van het toezicht over de hele linie inhoud te geven, geldt nog steeds.
De commissie onderschrijft eveneens de conclusie van de werkgroep dat moet worden gestreefd naar een systeem van goed gecoördineerd, integraal toezicht. Het toezicht moet onderdeel zijn van een samenhangend stelsel van op elkaar afgestemde gedragingen van preventief en repressief toezicht ter waarborging van de kwaliteit van de notariële dienstverlening.

Rode draad in het rapport Toezicht notariaat is de nadruk die gelegd wordt op versterking van het preventieve toezicht, onder meer in de vorm van een door het notariaat zelf op te zetten, dan wel verder uit te bouwen systeem van kwaliteitszorg en -bewaking. Het toezicht biedt volgens de werkgroep onvoldoende bescherming als uitsluitend achteraf wordt opgetreden.
Het tuchtrecht kent beperkingen en schiet tekort als klachtenbehandelingprocedure voor de direct belanghebbende klager en als handhavingmechanisme in het kader van repressief toezicht. Zowel de tuchtrechtspraak als het toezicht is veelal klachtgestuurd en –georiënteerd. Het probleem hierbij is dat niet alle misstanden via klachten van cliënten bij de tuchtrechter terechtkomen. Om die reden wordt zowel intern als extern preventief toezicht, met toezichthoudende instanties die een formeel klachtrecht hebben, onontbeerlijk geacht. Daarnaast wordt in het rapport van de werkgroep veel aandacht gevraagd voor klachtenopvang en -afhandeling. De tuchtrechter zou dan via twee kanalen, via de toezichthouders en via cliënten, gevoed kunnen worden met informatie. De commissie sluit zich bij deze analyse aan.

6.2 Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 9 november 2004[67]

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 9 november 2004, schrijft de minister[68] dat oordeelsvorming over de conclusie van de werkgroep over de verbrokkeling van het toezicht en een gebrek aan coördinatie tussen toezichthouders, een fundamentele beschouwing van het gehele complex aan wet- en regelgeving vereist. Om die reden heeft de minister de commissie verzocht om, gelet op haar brede taakopdracht, nader in te gaan op het formele vraagstuk van de veelheid aan toezichthouders binnen het notariaat. De brief “Toezicht op kwaliteit en integriteit van het Notariaat” is van belang, onder meer vanwege de wederzijdse afstemming tussen enerzijds de door de minister in zijn brief beschreven maatregelen op het gebied van het preventieve toezicht op kwaliteit en integriteit en de visie van de minister op het externe toezicht en anderzijds de door de commissie te formuleren

aanbevelingen op het gebied van het toezicht en tuchtrecht.
De minister wijst in dit verband op het rapport van de werkgroep, waarin wordt geconcludeerd dat het bestaande toezicht op het notariaat overwegend een repressief karakter heeft, terwijl juist primair een sterk preventief werkend toezicht noodzakelijk is. De minister acht de initiatieven die de KNB de afgelopen tijd op het gebied van het preventieve toezicht heeft genomen tot dusverre ontoereikend in het licht van recente informatie.[69] Om die reden acht de minister het thans van groot belang de inspanningen van de afgelopen periode te effectueren en tot een intensivering van het preventieve toezicht te komen, waarbij een belangrijke plaats is weggelegd voor de kwaliteitszorg en –bevordering (inclusief integriteit) vanuit het notariaat zelf. Aanvullend op het preventieve toezicht door de KNB acht de minister een externe toezichtfunctie over de volle breedte van de beroepsuitoefening gewenst.

De vaste Kamercommissie voor Justitie heeft naar aanleiding van genoemde brief enkele vragen en opmerkingen aan de minister voorgelegd die bij brief van 14 februari 2005 door de minister zijn beantwoord.[70] Daarbij zijn enkele misverstanden tussen de minister en de KNB over de uitgangspunten van het in te richten toezichtsysteem en de voorstellen van de minister hierover weggenomen.

De aanpassing van de structuur van het toezicht op het notariaat zou er, in het licht van de beleidsvisie van de minister en na overleg tussen de minister en de KNB, als volgt uit komen te zien.

Preventief toezicht
Uitgangspunt is artikel 61 van de wet:
“De KNB heeft tot taak de bevordering van een goede beroepsuitoefening door de leden en van hun vakbekwaamheid. Haar taak omvat mede de zorg voor de eer en het aanzien van het notarisambt.”

De KNB handhaaft de kwaliteit en integriteit door daarvoor regels te stellen en voor opleiding te zorgen. Tevens bewaakt zij de naleving van die regels door mogelijke normoverschrijding te signaleren en mogelijk klachtwaardige zaken aan te brengen bij de tuchtrechter.
De KNB krijgt geen opsporingsbevoegdheden met de mogelijkheid kantoren binnen te treden in geval van vermoede schending van de integriteit.

De KNB zal de reeds ontplooide activiteiten ter bevordering van de kwaliteit, zoals het kwaliteitshandboek en het auditsysteem, alsmede de zorg voor de integriteit, intensiveren en implementeren. De totstandkoming van een verordening op de kwaliteit zal worden bevorderd zodat onder meer de controle van de auditors op de naleving van de door de KNB gestelde regels, een formele en daardoor tuchtrechtelijk afdwingbare basis krijgt. De commissie verwijst hiervoor naar de aanbeveling die zij over dit onderwerp heeft gedaan.

Extern toezicht
Dit toezicht omvat toezicht op opzet, bestaan en werking van het kwaliteitssysteem van de KNB door een wettelijk toezichthouder, toetsing van de wijze waarop de audits worden uitgevoerd en toetsing van de juistheid en volledigheid van de oordelen van de auditors. Voorts wordt toezicht op stelselniveau uitgeoefend op de activiteiten van de KNB om inbreuken op de gewenste kwaliteit en integriteit door notarissen tegen te gaan.

Het ligt in de rede dat het BFT daarom tot taak zal krijgen om vast te stellen of de activiteiten van de auditors c.q. de KNB afdoende zijn. Het BFT krijgt tevens de bevoegdheid om, op eigen initiatief of op verzoek van de tuchtrechter, onderzoek te doen naar het optreden van een individuele notaris.

6.3 Standpunt van de commissie

De commissie heeft zich breed georiënteerd om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van wat volgens de direct betrokkenen op het gebied van het notariële toezicht en het tuchtrecht zou moeten veranderen. Vele publicaties over het notariële toezicht zijn door de commissie bestudeerd. Er zijn twee afzonderlijke hoorzittingen gehouden, één in Zwolle en één in Utrecht, met de voorzitters van de kamers van toezicht en de notariële ringvoorzitters waarbij niet alleen over toezicht en tuchtrecht maar daarnaast ook over een aantal andere belangrijke onderwerpen van gedachten is gewisseld.

Daarnaast heeft de commissie overleg gevoerd met het BFT, waarbij over een aantal onderwerpen is gesproken die van belang zijn voor de toekomstige rol en bevoegdheden van het BFT bij wijziging van het huidige toezicht op het notariaat.

Ten slotte hebben ook de notarissen en kandidaat-notarissen zelf de gelegenheid gekregen om hun visie te geven op het functioneren van het toezicht en het tuchtrecht. De resultaten daarvan zijn opgenomen in de Eerste Trendrapportage Notariaat. De belangrijkste punten daarvan zijn vermeld in hoofdstuk 3 in dit rapport.

Hoewel de KNB naar aanleiding van de aanbevelingen van de werkgroep op het terrein van de kwaliteit en integriteit van de notariële beroepsgroep de nodige initiatieven heeft genomen, is de analyse van de werkgroep op hoofdlijnen ook thans nog onverkort van toepassing op de huidige feitelijke situatie binnen het notariaat. De commissie onderschrijft op basis van haar eigen bevindingen de urgentie en noodzaak tot handelen die de minister in zijn brief aan de Tweede Kamer heeft uiteengezet. De commissie onderschrijft tevens op hoofdlijnen de maatregelen die de minister na overleg met de KNB heeft aangekondigd. De commissie is van mening dat deze maatregelen in het licht van haar recente bevindingen op enkele plaatsen dienen te worden aangescherpt.

De commissie komt tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 6.1

Een scheiding aanbrengen tussen toezicht en tuchtrecht.

Aanbeveling 6.2

Het aantal kamers van toezicht terugbrengen van negentien naar vijf, namelijk een notariële kamer in de rechtbank die gevestigd is in de hoofdplaats van ieder ressort.

Toelichting:

De commissie is tot de conclusie gekomen dat bij scheiding van tuchtrecht en toezicht de tuchtrechtspraak het best geconcentreerd kan worden bij een beperkt aantal gerechten. De keuze van vijf kamers sluit aan bij de rechterlijke indeling in ressorten en bij de tuchtrechtspraak voor advocaten. Concentratie biedt voor de kwaliteit van de rechtspraak voordelen. De kamer krijgt meer zaken zodat de leden ervan een beter overzicht krijgen en de rechtsgelijkheid wordt bevorderd. De deskundigheid van de leden zal toenemen omdat zij zich op dit gebied kunnen toeleggen. De beperking biedt ook het voordeel dat de kamer op wat meer afstand van de plaatselijke beroepsbeoefenaren komt te staan, hetgeen goed is voor de onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Zeker als de bemiddelende rol van de KNB en de ringvoorzitters succesvol is, zal het aantal zaken niet zo groot zijn dat meer dan vijf kamers nodig zijn.

Gelet op de aard van het merendeel van de tuchtzaken -voornamelijk klachten over de bejegening- kan worden volstaan met een kamer samengesteld uit twee rechters en één (kandidaat-) notaris, zeker waar de beroepen worden beoordeeld door een meervoudige kamer van het Hof Amsterdam.

Met de concentratie van de tuchtrechtspraak bij één ressortelijke kamer vervalt ook de aanleiding om daarvan specifiek een kantonrechter deel uit te laten maken, omdat de bekendheid met het notariaat ter plaatse nog

minder dan thans een rol bij de beoordeling van de klachten zal spelen.
Ook voor de benoeming van leden uit de belastingdienst bestaat geen goede grond meer; juist doordat de informatie vanuit de belastingdienst kan leiden tot het al dan niet ambtshalve indienen van een klacht is in de door de commissie voorgestelde scheiding van toezicht en tuchtrecht een argument gelegen om die leden ook geen deel meer te laten uitmaken van de kamer. De nieuw te vormen vijf kamers dienen overwegend samengesteld te zijn uit leden van de rechterlijke macht, maar de inbreng van notarissen en kandidaat-notarissen is belangrijk voor het goed kunnen beoordelen van het beroepsmatig handelen van notarissen. Dit laatste zou overigens ook gelden voor de beoordeling in hoger beroep bij het gerechtshof te Amsterdam.[71]
Het zou voor het gezag van de kamers goed zijn wanneer daarin de presidenten van de rechtbanken plaats zouden nemen. Op deze wijze zouden de presidenten betrokken blijven bij de notariële tuchtrechtspraak en, bekend als zij zijn met de plaatselijke situatie, in voorkomende gevallen de juiste onderzoeksmaatregelen kunnen entameren.

Aanbeveling 6.3
De commissie beveelt aan ingrijpende dwangmaatregelen alleen mogelijk te maken na voorafgaand verlof van de tuchtrechter.

Toelichting:
Bij het gebruik van de nieuw in te voeren, ingrijpende dwangmaatregelen zou vooraf toetsing dienen plaats te vinden door de tuchtrechter die daarbij een machtiging kan afgeven aan het BFT.

Aanbeveling 6.4
De commissie beveelt aan in de wet een basis op te nemen voor de benoeming van een (stille) bewindvoerder.

Toelichting:
In de praktijk blijkt behoefte te bestaan aan de maatregel van onderbewindstelling van een notaris wiens bedrijfsvoering zodanig te wensen overlaat dat zijn financiële soliditeit en daarmee de continuïteit van zijn kantoor in gevaar komt. Thans wordt dit al toegepast doordat de voorzitter van de kamer van toezicht in overleg met het BFT maatregelen neemt, maar een wettelijke basis hiervoor ontbreekt. In de wet zou hiervoor een algemene bevoegdheid moeten worden opgenomen.
Hierbij kan worden gedacht aan een vorm van (stille) bewindvoering, zoals die ook bestaat ten behoeve van verzekeraars. Kenmerk van de stille bewindvoering is dat deze buiten het bedrijf niet kenbaar is. De stille bewindvoering zou zich moeten richten op de bedrijfsvoering van de notarispraktijk. Het zou in ieder geval een persoon moeten zijn met bevoegdheden op het vlak van de bedrijfsvoering zodat kan worden voorkomen dat de notaris handelingen kan verrichten die het kantoor schaden. Het profiel van oud-notaris zou model kunnen staan voor de stille bewindvoerder; ook zou kunnen worden gedacht aan een financieel deskundige. Het gaat om de combinatie financiële deskundigheid en ervaring in het notariaat. Het voorgestelde stille bewind houdt in dat de notaris zich gedurende een door de tuchtrechter te bepalen periode dient te houden aan de aanwijzingen van de bewindvoerder die periodiek aan het BFT en de tuchtrechter rapporteert opdat kan worden besloten tot verlenging of opheffing van de bewindvoering. De kosten zouden moeten worden betaald door de notaris aan wie de bewindvoering is opgelegd. Dat is tevens de huidige praktijk. De maatregel zou kunnen worden gevorderd door het BFT, de KNB of ambtshalve kunnen worden opgelegd door de tuchtrechter.

Aanbeveling 6.5
De commissie beveelt aan dat het aantal tuchtmaatregelen dat door de tuchtrechter kan worden opgelegd, zal worden uitgebreid met de mogelijkheid van een geldboete, terwijl ook het eventueel opleggen van een voorwaardelijke sanctie mogelijk gemaakt dient te worden.

Toelichting:

Het is wenselijk de in artikel 103 van de Wna genoemde tuchtmaatregelen die de tuchtrechter ter beschikking staan uit te breiden met de mogelijkheid tot het opleggen van een geldboete (vgl. artikel 40 Gerechtsdeurwaarderwet) en met de mogelijkheid de maatregelen ook voorwaardelijk op te leggen.

In afstemming met andere stelsels van geldboeten kan een minimumboete van € 2,- en een maximumboete van € 4.500,- worden ingevoerd. Met de minimumboete van € 2,- wordt aangesloten bij het minimumbedrag van de geldboete in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. De geldboete zal altijd in het register worden aangetekend en blijft in dit opzicht aan betrokkene kleven. De verschillende tuchtrechtelijke instrumenten die de tuchtrechter ten dienste staan dienen in hun onderling verband te worden beschouwd.

De bevoegdheid de geldboete geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk op te leggen is gebaseerd op artikel 4, derde lid, van de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisaties. Met het opnemen van deze bevoegdheid kan een effectieve rechtsbescherming van gelaedeerden worden bevorderd. De tuchtrechter zou als voorwaarde kunnen stellen dat de schade, door een vastgestelde fout van een notaris ontstaan, op kosten van deze notaris door hem of door een andere notaris wordt hersteld.[72]

Aanbeveling 6.6

De bevoegdheden tot onderzoek door het BFT dienen wettelijk te worden geregeld. Daarnaast moet worden overwogen of afdeling 5.2 van de Awb of onderdelen van die afdeling van toepassing moeten zijn op het BFT. Als het gaat om onderzoek dat inbreuk maakt op de rechten of persoonlijke vrijheden van de notaris, zoals huiszoeking, dient het BFT voorafgaande toestemming te vragen aan de voorzitter van de notariële kamer.

Toelichting:

Bepaalde in artikel 96 van de Wna genoemde bevoegdheden van de voorzitter van de kamer van toezicht tot het betreden van de plaats van de praktijkuitoefening en de inzage van dossiers, boeken en bescheiden moeten in verband met de functiescheiding van de voorzitter toekomen aan het BFT.

Aanbeveling 6.7

De commissie beveelt aan zo spoedig mogelijk protocollen op te laten stellen door de KNB voor het gebruik van kwaliteitsrekeningen.

Toelichting:

Deze aanbeveling is gebaseerd op informatie van het BFT dat in een groot aantal gevallen de status van de kwaliteitsrekening niet als zodanig is vastgelegd. Dit fenomeen doet zich zowel voor bij grote als kleine kantoren. Het opstellen van protocollen betreffende het gebruik van kwaliteitsrekeningen kan hierin verbetering brengen door notarissen expliciet bewust te maken van hun verplichtingen.

Aanbeveling 6.8

De commissie beveelt aan de beoordelingsverklaring te vervangen door een accountantsverklaring.

Toelichting:

Notariskantoren moeten worden verplicht in plaats van een beoordelingsverklaring een accountantsverklaring over te leggen met een specifieke controleopdracht die afgestemd is op het onderzoek dat door het BFT wordt verricht. Thans is sprake van een te lichte toets die niet passend is voor een beroep als dat van de notaris, gelet op de grote geldstromen waarmee deze te maken heeft en het maatschappelijke belang van zijn vertrouwensfunctie. Het verdient aanbeveling om de beoordelingsverklaring op te tillen naar het niveau van een accountantsverklaring. Een accountant die een accountantsverklaring afgeeft bezoekt in de regel meer dan één keer per jaar

het kantoor en is zodoende eerder in staat om eventuele problemen te signaleren. Een accountantsverklaring kan ook een steun zijn bij het integriteitsonderzoek en bij het ontwikkelen van kwaliteitssystemen.

Aanbeveling 6.9

De commissie beveelt aan in de wet op te nemen dat de geheimhoudingsplicht van de notaris niet kan worden tegengeworpen aan het BFT in het kader van een door de voorzitter van de toezichtkamer aan het BFT opgedragen onderzoek.

Toelichting:

Artikel 5.20, tweede lid, van de Awb biedt geheimhoudingsplichtigen de mogelijkheid zich te verschonen of hun medewerking te weigeren indien en voorzover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit. Bij de wettelijke vormgeving van de bevoegdheden van het BFT dient dit artikelonderdeel buiten toepassing te worden verklaard omdat anders een effectief toezicht onmogelijk is. De geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht zijn van essentieel belang voor de uitoefening van het ambt en de uitzonderingen die daarop worden gemaakt moeten tot het hoognodige worden beperkt. Daarom zou de buitentoepassingstelling van de geheimhoudingsplicht beperkt moeten blijven tot onderzoeken van het BFT, die worden verricht in een tuchtrechtelijk kader, als er concrete aanwijzingen zijn voor misstanden op een kantoor of tuchtrechtelijk verwijtbaar handelen. Bij de toepassing van het tuchtrecht is immers al uitgangspunt dat de notaris zich niet op zijn geheimhoudingsplicht kan beroepen.

Aanbeveling 6.10

In de wet een regeling opnemen die aan het BFT de mogelijkheid biedt, na daartoe verkregen toestemming van de voorzitter van de notariële kamer, een sanctie op te leggen aan notarissen die verzuimen tijdig mee te werken aan de uitvoering van de aan het BFT opgedragen taken.

Toelichting:

Bij deze aanbeveling is gedacht aan de mogelijkheid om een boete op te kunnen leggen bij ruime overschrijding van de deponeringstermijn van de jaarstukken. Schending van de indieningplicht belemmert het financiële toezicht door het BFT. Het financiële toezicht is gebaseerd op een gestructureerd uitgevoerde risicoanalyse. Risicoselectie vindt in hoofdlijnen plaats via de jaarlijks in te dienen jaarstukken van het kantoor, de privé-jaarstukken en de administratiemededeling. In 2004 heeft het BFT, nadat betrokkenen eerst over te late deponering waren gerappelleerd, maar vervolgens niet of onvoldoende hadden gereageerd, 28 klachten over verzuimde naleving van de deponeringsverplichting bij de kamers van toezicht ingediend.

Aanbeveling 6.11

De commissie beveelt aan om maatregelen te treffen om de toegankelijkheid en beschikbaarheid van tuchtrechtelijke uitspraken te vergroten, bijvoorbeeld door het instellen van een annotatiecommissie door de KNB.

Toelichting:

Laagdrempelige toegankelijkheid van tuchtrechtelijke uitspraken kan een belangrijk middel zijn om de kennis van de beroepsethiek te vergroten. Onderzoekers hebben er echter op gewezen dat te weinig uitspraken van notariële tuchtcolleges worden gepubliceerd.[73] Uitspraken worden over het algemeen in samengevatte vorm in verschillende vakbladen gepubliceerd, wat het verkrijgen van een algemeen beeld ten aanzien van de ontwikkelingen in het notariële tuchtrecht bemoeilijkt. Daar komt bij dat voor wat betreft de uitspraken die in de vakbladen worden gepubliceerd het meestal gaat om de uitspraken van het Gerechtshof Amsterdam, terwijl de beslissingen van de kamers van toezicht nagenoeg ontbreken. Zo zijn over de jaren 2003 en 2004 slechts vier, respectievelijk tien uitspraken van een beperkt aantal kamers van toezicht in de vakliteratuur gepubliceerd terwijl de kamers van toezicht 318 respectievelijk 302 zaken hebben behandeld. Deze ondoorzichtigheid van de

uitspraken van de kamers van toezicht werkt divergerende jurisprudentie langs verschillende lijnen in de hand en wekt onduidelijkheid bij zowel notarissen als cliënten.[74] Een grote verbetering is de publicatie van de (volledige) uitspraken van de Notariskamer van het Gerechtshof Amsterdam sinds 1 januari 2004 op de webpagina www.rechtspraak.nl. De in 1993 ingestelde annotatiecommissie, die in 1999 is ontbonden, wordt node gemist. Deze commissie is ingesteld teneinde te streven naar een gestructureerd commentaar op uitspraken van het Hof Amsterdam en de kamers van toezicht. Daarbij werd beoogd het onderkennen van bepaalde lijnen in de beslissingen te versterken.[75]

Aanbeveling 6.12

De commissie beveelt aan voor de beslechting van declaratiegeschillen een voorziening te treffen. Indien de ringvoorzitters en de KNB bij de oplossing van geschillen een bemiddelende rol zouden blijven vervullen, kunnen zaken waarin geen minnelijke oplossing wordt bereikt aan de, hiervoor in aanbeveling 6.2 bedoelde, notariële kamer worden voorgelegd.

Toelichting:

Er bestaat in de praktijk behoefte aan een laagdrempelige geschillenregeling voor klachten over de hoogte van declaraties. Het merendeel van deze klachten kan langs minnelijke weg worden afgedaan, hetzij door de KNB hetzij door de ringvoorzitter, zoals thans ook al de praktijk is. Voor de overblijvende klachten zou een, thans nog ontbrekende, laagdrempelige instantie voor de beslechting van geschillen moeten bestaan. Naar het oordeel van de commissie zou de notariële kamer daarvoor een goede keuze zijn. Daarbij laat de commissie vooral meewegen dat in vele gevallen een samenloop bestaat tussen tuchtrechtelijke verwijten en geschillen over de declaratie van de notaris. Zo niet van een samenloop sprake is, bestaat bijna steeds enige overlapping van de te behandelen vraagstukken. De deskundigheid van de notariële kamer kan hierbij goed van pas komen. De kamer krijgt op deze wijze bovendien inzicht in de aard van deze geschillen en kan daarmee haar voordeel doen bij de toepassing van het tuchtrecht. Voor de overzichtelijkheid is het gunstig als niet weer een andere instantie in het leven wordt geroepen. Ten slotte is nog van belang dat van de inschakeling van deze kamer een zekere preventieve werking zal uitgaan. De notaris zal het niet nodeloos op een procedure laten aankomen.

De commissie is zich ervan bewust dat op deze wijze de overheidsrechter wordt ingeschakeld, maar zij acht dit bij een ambtenaar als de notaris is, mede in verband met het publieke belang van een goed functionerend notariaat, geen steekhoudend bezwaar. Het aantal procedures zal beperkt blijven, zodat ook in de kosten geen belemmering kan worden gevonden.

Eindnoten hoofdstuk 6

66 Zie ook het BFT Jaarverslag 2003, 2004 (inzake toezichthouders).
67 Als bijlage 4 bij dit rapport gevoegd.
68 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 23 706, nr. 59.
69 De Minister doelt hierop het Jaarverslag van het BFT 2003, de ronde tafel van 5 oktober 2004 georganiseerd door de vaste Kamercommissie voor Justitie en de aanloop naar de ledenvergadering van de KNB op 8 oktober 2004.
70 Verslag van een schriftelijk overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 23 706, nr. 61, bijlage 5.
71 Daarop is, in navolging van Van den Haak, ook gewezen in het rapport Toezicht notariaat, pagina 22 en 44.
72 Zie Van den Haak in zijn eerder in noot 9 aangehaalde rede.
73 D.T. Boks & T.R. Hidma, "Toezicht en tucht", WPNR (6363) 1999, 510.
74 Laclé, Krop en Huls, pagina 67.
75 Waaijer, 1996, pagina 337-342.

Hoofdstuk 7

Versterking van de professionele dienstverlening

7.1 Toetredings- en benoemingsvereisten

Beroepsvereisten omvatten zowel toetredings- als benoemingsvereisten. Onder toetredingsvereisten worden de vereisten verstaan waaraan moet zijn voldaan om als kandidaat-notaris werkzaam te kunnen zijn in het notariaat. Benoemingsvereisten zijn vereisten waaraan een kandidaat-notaris moet voldoen om tot notaris te kunnen worden benoemd.

Toetredingsvereisten

Om als kandidaat-notaris in het notariaat te kunnen werken gelden als vereisten dat:

1. het recht is verkregen om de titel meester in de rechten te voeren op grond van het met goed gevolg afleggen van een afsluitend examen op het gebied van het recht aan een universiteit of de Open Universiteit waarop de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek betrekking heeft, dan wel het bezit van een ten aanzien van het beroep van kandidaat-notaris afgegeven EG-verklaring als bedoeld in de Algemene wet erkenning EG-hoger-onderwijsdiploma's of in de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen (artikel 6 lid 2 onder a , Wna);
2. het onder 1. bedoelde afsluitende examen voldoet aan de nadere regels gesteld bij Algemene maatregel van bestuur. In het Besluit beroepsvereisten kandidaat-notaris wordt omschreven welke onderdelen het afsluitende examen moet omvatten;
3. onder verantwoordelijkheid van een notaris (of diens waarnemer) notariële werkzaamheden worden verricht (artikel 1 lid 1 onder b, Wna).

Benoemingsvereisten

De huidige benoemingsvereisten zijn opgenomen in de artikelen 6, 8 en 9 Wna. Tot notaris is benoembaar hij die:

1. de Nederlandse nationaliteit bezit;
2. voldoet aan de hiervoor onder 1 en 2 genoemde toetredingsvereisten en met goed gevolg het examen van de beroepsopleiding notariaat heeft afgelegd;
3. gedurende een stage van ten minste zes jaar werkzaam is geweest op één of meer notariskantoren in Nederland. In geval van werkzaamheid in deeltijd wordt die periode naar evenredigheid verlengd. Bij verordening is bepaald aan welke verplichtingen gedurende de stage verder moet worden voldaan. Thans moeten na de beroepsopleiding ten minste 40 opleidingspunten worden behaald door het volgen van door de KNB goedgekeurd onderwijs. De punten behaald met het onderwijs liggen, in beginsel in gelijke verhouding, deels op het gebied van management en financieel bestuur en deels op vakinhoudelijk gebied;
4. als kandidaat-notaris gedurende een al dan niet aaneengesloten periode van twee jaren binnen het tijdsbestek van drie jaren voorafgaande aan zijn verzoek tot benoeming, in het Koninkrijk onder verantwoordelijkheid van een notaris of een waarnemer notariële werkzaamheden heeft verricht of het notarisambt heeft waargenomen, dan wel als notaris gedurende die periode het notarisambt heeft vervuld, met dien verstande dat, in geval van werkzaamheid in deeltijd, deze termijnen naar evenredigheid worden verlengd;
5. in het bezit is van:
   a. een ondernemingsplan dat voldoet aan de voorwaarden van artikel 7, eerste lid, alsmede van het advies als bedoeld in artikel 7, tweede lid;

b. een verklaring omtrent het gedrag, afgegeven volgens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens; en
c. een verklaring van de kamers van toezicht in het arrondissement of de arrondissementen waar hij als kandidaat-notaris werkzaam is of werkzaam is geweest, waaruit blijkt of hem een maatregel als bedoeld in artikel 103 is opgelegd en, zo ja, welke.

Een verzoek tot benoeming wordt ingediend bij de Minister van Justitie. De minister verzoekt de KNB en de kamers van toezicht in het arrondissement (of de arrondissementen) waar de verzoeker als kandidaat-notaris werkzaam is of is geweest hem in kennis te stellen van eventuele aan hen bekende feiten of omstandigheden die naar hun oordeel tot weigering van het verzoek zouden kunnen leiden.

Een benoeming kan uitsluitend worden geweigerd indien aan één of meer vereisten van artikel in 6 of 9 Wna genoemde voorwaarden niet is voldaan of wanneer, gelet op de antecedenten van de verzoeker, een gegronde vrees voor bestaat dat hij in strijd zal handelen met de voor het notarisambt geldende regels, of uit anderen hoofde de eer en het aanzien van het notarisambt zal schaden. Tegen weigering van een verzoek kan de verzoeker in beroep gaan. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht staat beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De voornaamste kritiek op het stelsel van voor 1999 richtte zich onder meer op de benoemingsbarrières voor kandidaat-notarissen. De beperking van vestigingsmogelijkheden en het benoemingsbeleid leidde tot een relatief groot aanbod van kandidaat-notarissen in vergelijking met het aantal notarissen en tot een overmatige bescherming van de zittende notarissen. De Wet op het notarisambt heeft geleid tot liberalisering van het benoemingsbeleid. Iedere kandidaat-notaris die aan de opleidingseisen en stageverplichtingen voldoet en over een ondernemingsplan beschikt dat is goedgekeurd door een commissie van deskundigen komt voor benoeming in aanmerking.

Conclusie met betrekking tot de toetredingseisen
De toetredingseisen die de overheid stelt aan een kandidaat-notaris, acht de commissie gerechtvaardigd. De hoge eisen die aan het ambt van de notaris worden gesteld, in samenhang met het domeinmonopolie en de full service, pleiten ervoor om de academische opleiding te handhaven. De huidige opleidingseisen zijn in de optiek van de commissie passend en noodzakelijk voor de start van de notariële carrière. Uit de toelichting bij het besluit Beroepsvereisten kandidaat-notaris blijkt dat de achtergrond van het stellen van nadere regels is gelegen in het waarborgen van het niveau en de inhoud van de academische opleiding, vereist voor toetreding tot de juridische beroepen van advocaat, rechter of notaris.

De vereisten werpen geen te hoge drempels op die de toetreding onnodig kunnen belemmeren. Algemeen geldt dat iedereen die een juridische universitaire bachelor heeft afgerond wordt toegelaten tot de juridische master.

Conclusies met betrekking tot de benoemingsvereisten
- De nationaliteitseis
De nationaliteitseis kan naar het oordeel van de commissie komen te vervallen. Voldoende is dat de notaris op de hoogte is van de Nederlandse wet- en regelgeving. Vanuit Europeesrechtelijk perspectief kunnen bij de eis vraagtekens geplaatst worden.[76]

Aanbeveling 7.1
De nationaliteitseis kan naar het oordeel van de commissie komen te vervallen. Voldoende is dat de notaris kennis heeft van de Nederlandse wet- en regelgeving.

- De beroepsopleiding

De beroepsopleiding notariaat wordt door kandidaat-notarissen als zwaar, maar ook als bijzonder nuttig ervaren. Ook de werkgevers zijn in de regel tevreden over de toegevoegde waarde van de beroepsopleiding. De commissie is van oordeel dat het noodzakelijk is het vak goed in de breedte op alle vakgebieden te beheersen. Dit is niet alleen nodig om de onderlinge samenhang tussen de rechtsgebieden te kunnen blijven zien, maar het is ook noodzakelijk voor de kwaliteit van de dienstverlening.

- De stageduur

Voor degenen die direct na afronding van hun universitaire studie het notariaat instromen, vormt de vereiste zes jaar stage geen onevenredige belemmering van de marktwerking. De aard, inhoud, omvang en het nut van de verplichtingen tijdens de stage staan in relatie tot de vereiste kwaliteit van de beroepsuitoefening. In de beroepsgroep zelf bestaan ook geen twijfels over de noodzaak ervan, gelet op de resultaten van de Eerste Trendrapportage Notariaat. Daaruit komt naar voren dat de duur van de stageperiode voor de meerderheid van de kandidaat-notarissen (77%) geen knelpunt vormt om toe te treden tot een maatschap. Overigens blijkt dat de kandidaat-notaris die benoemd wil worden gemiddeld ongeveer 10 jaar ervaring heeft in het notariaat. De doorlooptijd van afstuderen tot benoeming neemt sinds de invoering van de nieuwe notariswet af.

- Zij-instromers

De zij-instroom wordt naar het oordeel van de commissie onnodig bemoeilijkt. De wet stelt als voorwaarde voor benoeming dat iemand gedurende een termijn van zes jaren werkzaam moet zijn geweest op één of meer notariskantoren in Nederland. Op een andere wijze kan men geen stagetijd opbouwen. Deze bepaling vormt een onwenselijke barrière voor juristen uit andere juridische beroepsgroepen, zoals advocaten of rechters, die hun carrière graag in het notariaat willen voortzetten. Het belemmert ook juristen die al als kandidaat-notaris werkzaam zijn, maar de praktijk tijdelijk willen verlaten voor bijvoorbeeld het verrichten promotieonderzoek aan een universiteit. Ook het werken in deeltijd in de notariële praktijk én als universitair docent of onderzoeker op het terrein van het notariële recht, wordt door deze regeling ontmoedigd. De stageduur wordt in geval van werken in deeltijd immers tijdsevenredig verlengd, terwijl werkzaamheden als universitair docent of onderzoeker daarbij niet in aanmerking worden genomen. Een en ander geldt mutatis mutandis ook voor de termijnen die in de wet zijn opgenomen als voorwaarde voor de benoeming tot waarnemend notaris.

Aanbeveling 7.2

Er dient een regeling te worden getroffen waarin relevante werkervaring in andere juridische beroepen wordt omschreven die geheel of gedeeltelijk als stagetijd kan worden meegeteld. De weging van de andere ervaring dient aan de hand van deze normstelling door een onafhankelijke toelatingscommissie te gebeuren.

- Parttime kandidaten

Teneinde het beroep aantrekkelijk te houden en parttime kandidaat-notarissen niet te ontmoedigen ten aanzien van de opbouw van hun stage zal bezien moeten worden op welke wijze de stage aangepast kan worden, omdat de huidige regeling in bepaalde situaties tot onredelijke gevolgen leidt. Indien een minimum aantal uren per week wordt gewerkt zou een maximum gesteld kunnen worden aan het aantal vereiste stagejaren.

Aanbeveling 7.3

De opbouw stage parttime kandidaat-notarissen is aan herziening toe.

- Overige eisen tijdens de stage
Bij verordening is bepaald aan welke verplichtingen een kandidaat verder gedurende de stage moet voldoen. Het komt erop neer dat na de beroepsopleiding ten minste 40 opleidingspunten moeten zijn behaald door het volgen van door de KNB goedgekeurd onderwijs. De punten behaald met het onderwijs liggen in beginsel in gelijke verhouding deels op het gebied van management en financieel bestuur en deels op vakinhoudelijk gebied.
Deze eisen zijn niet onredelijk. Het is van belang dat kandidaat-notarissen na het voltooien van de beroepsopleiding verplicht zijn hun kennis up-to-date te houden en zich voor te bereiden op management- en/of ondernemerstaken. Ook voor diegenen die als notaris-in-dienstbetrekking (gaan) werken is het nuttig om cursussen van dien aard te volgen.

- Het ondernemingsplan
Uit de Eerste Trendrapportage Notariaat blijkt dat het opstellen en het goedgekeurd krijgen van een ondernemingsplan slechts voor minder dan één op de tien kandidaat-notarissen een groot knelpunt vormt. Dit wordt bevestigd door het feit dat van de 112 in 2003 behandelde ondernemingsplannen 111 plannen zijn goedgekeurd. De commissie acht het vereiste van een ondernemingsplan als bedoeld in artikel 6 en 7 Wna noodzakelijk. De kandidaat-toetreder moet kunnen aantonen dat hij financieel in staat is een kantoor op te zetten dat in overeenstemming is met de eisen van het ambt en binnen drie jaar kostendekkend zal zijn. Indien deze laatste periode langer gemaakt zou worden, zou een te zware wissel worden getrokken op de financiële onafhankelijkheid van de notaris van zijn opdrachtgevers. Uit de Eerste Trendrapportage Notariaat blijkt dat deze eis door de overgrote meerderheid van de kandidaat-notarissen niet als onnodig belastend wordt aangemerkt.
De Monitor Commissie heeft overigens voor afschaffing van de eis gepleit.

7.2 Persoonlijke geschiktheid
Met de invoering van de Wet op het notarisambt is de toets van de persoonlijke geschiktheid van de kandidaat-notaris komen te vervallen. Onder de oude wet hield de toets in dat de beslissing over een voordracht aan de Koningin ter voorziening in een notariële vacature werd genomen door de Staatssecretaris van Justitie, nadat in een persoonlijk onderhoud een beeld was gevormd van de persoon en de kwaliteiten van de aanbevolen kandidaat-notaris. De KNB huldigt het standpunt dat de persoonlijke geschiktheid (vooral de integriteit) voor het ambt van notaris voorafgaand aan de benoeming zou moeten worden getoetst. Naar het oordeel van de KNB is het onvoldoende dat alleen wordt gecontroleerd of de kandidaat-notaris over de vereiste papieren beschikt.
Derhalve zou de KNB graag aan het einde van de stage een toets willen invoeren, waarbij wordt vastgesteld of iemand voldoende in staat is naar behoren als notaris te functioneren.
Een dergelijke toets zou kunnen plaatsvinden door een commissie toegang notariaat, vergelijkbaar met de Commissie Aantrekken Leden Rechterlijke Macht (CALRM). Van de selectie door de CALRM maakt deel uit een assessment met als doel na te gaan of de kandidaat wat persoonlijkheid betreft over een aantal te meten eigenschappen en vaardigheden beschikt. Een andere mogelijkheid is dat een kandidaat-notaris wordt verplicht het door hem in te dienen ondernemingsplan te verdedigen ten overstaan van een commissie.

De commissie onderschrijft het standpunt dat een toets op de geschiktheid van de persoon voor het ambt te rechtvaardigen is, mede om te voorkomen dat toepassing van de essentiële waarden in de praktijk gaat afvlakken. De commissie is echter geen voorstandster van invoering van een subjectieve toets aan het eind van het opleidingstraject. Zij zou zich wel kunnen vinden in een objectieve toets, op enig moment tijdens de opleiding, waarmee de geschiktheid van de persoon voor het ambt zou kunnen worden getoetst.

Aanbeveling 7.4
Invoering objectieve toetst geschiktheid tijdens opleiding.

7.3. Notaris in dienstbetrekking

In de notariële praktijk bestaat al sinds lang behoefte aan de mogelijkheid tot het benoemen van een notaris, die zonder als ondernemer werkzaam te zijn, zelfstandig passeerbevoegdheid heeft. In het verleden is in verschillende rapporten van de KNB aandacht besteed aan dit onderwerp.
Zo zijn bijvoorbeeld voorgesteld de 'substituut-notaris' in het interim-rapport van maart 1969 van de Commissie Van de Poll I, de niet-protocolhoudende notaris in het rapport van juli 1973 van de Structuur-Commissie en de rechtspersoon-notaris uit het rapport van november 1977 van de Commissie Van de Poll II. In 1985 volgde nog een rapport van de Commissie 'Substituut-Notaris' onder voorzitterschap van mr. H.M. Sasse.[77]

De commissie is van oordeel dat de mogelijkheid dat een notaris in dienstbetrekking werkzaam kan zijn, in de wet moet worden opgenomen. De volgende argumenten spelen daarbij een rol.
Een ervaren kandidaat-notaris die op dit moment tot notaris benoemd wil worden, kan dit alleen bereiken door tevens te kiezen voor het zelfstandig uitoefenen van een onderneming. Veel ervaren kandidaat-notarissen ambiëren echter wel het ambt van notaris maar kunnen of willen het ambt niet combineren met het fulltime ondernemerschap. De reden hiervoor kan bijvoorbeeld zijn dat zij naast hun werkkring ook zorgtaken in het gezin vervullen of in deeltijd willen (blijven of gaan) werken. Het in stand houden van een eigen kantoor is daarmee vaak niet in overeenstemming te brengen. Daarnaast kunnen ervaren kandidaat-notarissen ook om financiële redenen ervan afzien zich als notaris te vestigen. De noodzakelijke investeringen en de betaling van een overnamebedrag voor een bestaande vestiging met een bedrag aan goodwill kunnen een financiële drempel opleveren.

De thans bestaande feitelijke onmogelijkheid voor een kandidaat-notaris om in de hiervoor genoemde gevallen tot notaris benoemd te worden, betekent dat goede en ervaren kandidaat-notarissen niet de plaats binnen het notariaat kunnen innemen die hun op grond van hun kennis en ervaring toekomt. Zij kunnen immers, zolang zij niet tot notaris benoemd zijn, niet zelfstandig (dat wil zeggen, anders dan als waarnemer) een akte passeren. Hierdoor worden zij extern niet als volwaardig notarieel jurist beschouwd, maar slechts – zoals de naam kandidaat-notaris aangeeft - als dingend naar het notarisambt. Mede als gevolg van dit gebrek aan carrièreperspectief verlaten velen van hen het notariaat, wat leidt of zal leiden tot een vermindering van de capaciteit van de notariële dienstverlening. Het delen van de passeerlast met de notaris in dienstbetrekking geeft de notaris/ondernemer meer armslag om zijn aandacht en tijd te verdelen tussen het ondernemerschap en het notarisambt en meer aandacht te besteden aan (voorbereidende) contacten met cliënten.

De figuur van notaris in dienstbetrekking kan kandidaat-notarissen een perspectief bieden om hun carrière in het notariaat als volwaardig notaris voort te zetten. Uit enquêtes is gebleken dat hiervoor bij kandidaat-notarissen veel belangstelling bestaat. Het kan ook voordelen opleveren voor de zittende notaris om zijn tijd beter en evenwichtiger te verdelen over de private en publieke kanten van het ambt.

De commissie is van mening dat de mogelijkheid van notaris in dienstbetrekking beperkt moet blijven tot dienstbetrekking bij een notaris. Een notaris in dienstbetrekking bij een niet-notaris is niet te verenigen met het beeld van de notaris dat de commissie hiervoor heeft geschetst, vooral waar het de essentie van het ambt betreft. Invoering van een Professioneel Statuut kan hier niet aan af doen.

Aanbeveling 7.5

De commissie beveelt aan de invoering van de mogelijkheid van de notaris in dienstbetrekking en deze te beperken tot een dienstbetrekking bij een notaris.

7.4 Leeftijdsgrens

Op grond van artikel 14, eerste lid, van de Wna is de notaris met ingang van de eerstvolgende maand na het bereiken van de 65-jarige leeftijd van rechtswege ontslagen. De leeftijdsgrens van 65 jaar speelt daarnaast een rol bij de benoembaarheid tot waarnemer. Artikel 29, vijfde lid, van de wet schrijft voor dat het notarisambt slechts kan worden waargenomen door degene die de 65-jarige leeftijd nog niet heeft bereikt.

Door de KNB is aangedrongen de leeftijdsgrens in beide gevallen te verhogen tot 70 jaar. Vanuit de Tweede Kamer is de Minister van Justitie gevraagd het mogelijk te maken dat de notaris vrijwillig kan besluiten ook na zijn 65e jaar zijn ambt te blijven uitoefenen.

Er bestaan verschillende redenen voor de behoefte aan een flexibele pensionering. Een aanzienlijk aantal van de thans zittende notarissen zal binnen afzienbare tijd de praktijk neerleggen omdat zij de leeftijdsgrens hebben bereikt. Daarnaast komt het steeds vaker voor dat notarissen ruim voor hun 65e jaar defungeren en aan hen op eigen verzoek bij koninklijk besluit ontslag wordt verleend. Uit de Eerste Trendrapportage Notariaat valt op te maken dat ruim een kwart van de notarissen (28%, ofwel 403 notarissen) ouder is dan 55 jaar en dus binnen tien jaar verplicht moet stoppen. Binnen 15 jaar bereikt bijna de helft van de notarissen (48%, ofwel 690 notarissen) de leeftijd van 65 jaar.[78]
Uit de aantallen en de leeftijdsverdeling van de kandidaat-notarissen blijkt dat op dit moment in principe voldoende kandidaat-notarissen aanwezig zijn die op termijn voor benoeming tot notaris in aanmerking zouden kunnen komen. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat het dan wel essentieel is dat kandidaat-notarissen ook daadwerkelijk de ambitie hebben om notaris te worden en het parttime werken niet veel meer toeneemt. Bovendien is het van belang om op te merken dat het aantal kandidaat-notarissen weliswaar nog steeds toeneemt, maar dat die stijging sinds 2001 sterk is afgenomen.[79] Afgaande op de resultaten van een serie jaarlijkse exit-enquêtes onder kandidaat-notarissen lijkt het erop dat verhoudingsgewijs meer vrouwelijke kandidaat-notarissen het notariaat verlaten dan mannelijke. Dit zou tot een verdere daling van het aantal kandidaat-notarissen kunnen leiden, aangezien het aandeel vrouwelijke kandidaten steeds meer toeneemt. In augustus 2004 bestaat meer dan de helft van het aantal kandidaat-notarissen (58% van 2061) uit vrouwen.[80] Ook de gegevens uit de Trendrapportage die betrekking hebben op de uitstroom studie (notarieel recht) en de instroom beroepsopleiding zien er bepaald niet gunstig uit. Het aantal geslaagden notarieel recht daalt vanaf 1997/1998 gestaag. Bovendien lijkt een steeds groter aantal afgestudeerde studenten notarieel recht een functie buiten het notariaat te kiezen. Van het aantal geslaagden notarieel recht in het studiejaar 2002/2003 koos slechts 48% voor de beroepsopleiding! Dit is ook terug te vinden in de sinds 1998/1999 ingezette (vrij forse) daling van het aantal starters met de beroepsopleiding.[81]
De commissie heeft overigens vernomen dat het aantal studenten notariaat dit jaar en het volgende studiejaar aanzienlijk is toegenomen c.q. zal toenemen.

De ontwikkeling van de in- en uitstroom van notarissen en kandidaat-notarissen geeft enige reden tot zorg in verband met de continuïteit van het notariaat op langere termijn. Op basis van de beschikbare gegevens kan de commissie zich geen oordeel vormen in hoeverre de huidige instroom van starters voor de beroepsopleiding op termijn voldoende zal zijn om de vacatures voor kandidaat-notarissen bij de notariskantoren in te vullen. Onzeker is of notariskantoren het aantal arbeidsplaatsen uit oogpunt van kostenbewaking zullen (blijven) terugbrengen.
De commissie heeft thans niet voldoende argumenten gevonden om aan te bevelen de leeftijdgrens te verhogen naar 70 jaar. De verwachting bestaat dat in de toekomst in het algemeen de noodzaak zal bestaan tot langer doorwerken. Daarop kan de commissie echter niet vooruitlopen. De grens van 65 jaar staat voor het notariaat eigenlijk niet ter discussie. Het notariaat heeft vooral behoefte aan waarnemers.

Aanbeveling 7.6
De commissie beveelt aan de leeftijdsgrens voorshands te handhaven en te volstaan met het creëren van de wettelijke mogelijkheid om notarissen tussen hun 65e en ten hoogste hun 70e jaar tot notaris-waarnemer te benoemen.

7.5 Goodwill

Hoewel onder de oude notariswet betaling van goodwill niet toegestaan leek, kwam dit in de praktijk in verkapte vorm wel voor. Bij overname van een praktijk werd bijvoorbeeld meer dan de taxatiewaarde betaald voor overname van het kantoorpand en de inventaris.
Na inwerkingtreding van de nieuwe wet is die praktijk zichtbaarder geworden vanwege de verplichting om bij een verzoek tot benoeming een ondernemingsplan te voegen.
Uit de ondernemingplannen blijkt dat er een praktijk is ontstaan waarbij door kandidaten voor een protocol of associatieve standplaats soms aanzienlijke bedragen aan goodwill moeten worden betaald. Deze goodwillpraktijk, die wat wijze van betaling betreft veel varianten kent, kan niet alleen leiden tot een opwaartse druk op de tarieven van de overnemende notaris, maar kan tevens betekenen dat een minder draagkrachtige kandidaat-notaris nauwelijks aan een bestaande standplaats kan komen. Uit de Eerste Trendrapportage Notariaat blijkt dat 49% van de geënquêteerde kandidaat-notarissen de hoogte van de goodwill bij overname van een kantoor als een groot knelpunt ziet.

Bij overname van een eenmanskantoor komt goodwill iets minder vaak voor dan bij maatschappen. Ook zijn de goodwillbedragen bij een eenmanskantoor veelal lager, enkele uitschieters daargelaten. De goodwill wordt of in één keer betaald (men kan er dan fiscaal op afschrijven) dan wel door middel van een ingroeiregeling (bij maatschappen). Een ingroeiregeling van vijf jaar is het meest gebruikelijk en bij de grote IDS kantoren[82] loopt deze tussen de zeven en tien jaar. De bepaling van de hoogte van de te betalen goodwill geschiedt bij overname van de praktijk of bij toetreding normaliter op basis van gerealiseerde en genormaliseerde resultaten in de afgelopen drie jaar en/of op basis van voorspelde resultaten voor de komende jaren.

Drempels voor te hoge bedragen
De Commissie van deskundigen, die de ondernemingsplannen van kandidaat-notarissen moet goedkeuren alvorens deze voor benoeming tot notaris in aanmerking komen, heeft besloten dat in zulke gevallen een verrekenbeding in de goodwillovereenkomst moet worden ingebouwd, dat ertoe leidt dat de kostendekkendheid van de praktijk na drie jaar ten minste voldoende gewaarborgd is. Het is hierbij irrelevant of de goodwill in één bedrag wordt voldaan of dat sprake is van een ingroeiregeling of een combinatie van beide. Het teveel betaalde moet dan door de gedefungeerde notaris of door de andere maten worden terugbetaald aan de nieuwe toetreder tot de maatschap.
Een andere drempel voor een te hoog goodwillbedrag vormt de financiering. Het ligt in de rede dat financiers niet bereid zijn om een notaris een lening te verstrekken indien het goodwillbedrag niet in overeenstemming is met de te verwachten bedrijfsresultaten.

Conclusie
Goodwill als gekapitaliseerde vergoeding voor toekomstige ondernemingsresultaten op basis van een te verwachten jaarlijkse omzet, is een fenomeen dat hoort bij de vrijere marktwerking die thans in het notariaat speelt. Betaling van goodwill hoeft niet per se strijdig te zijn met de eisen van het ambt. De kandidaat-notaris betaalt niet voor het protocol, want dat is van de Staat, indien de notaris overlijdt of defungeert. De Minister van Justitie wijst, gehoord de kamer van toezicht, een notaris aan om het protocol over te nemen. Als een notaris zich in een ander arrondissement vestigt, heeft hij de mogelijkheid zijn protocol mee te nemen. Het kan zijn dat het

financieel aantrekkelijker is om een goedlopend kantoor als going concern over te nemen dan zelf een kantoor van de grond af op te bouwen.
Hoewel van evidente misstanden tot nu toe niet is gebleken ziet een groot aantal kandidaat-notarissen de hoogte van de goodwill bij overname van een kantoor als een groot knelpunt.
De commissie heeft echter onvoldoende gegevens verkregen om over dit onderwerp een verantwoord oordeel te geven.

Aanbeveling 7.7
De commissie beveelt aan dat de KNB een nadere studie maakt van dit onderwerp en dat de Commissie van deskundigen waakt voor het aangaan van te hoge goodwillverplichtingen die de behoorlijke uitoefening van het ambt in gevaar zouden kunnen brengen.

7.6 Innovatie, het uitbesteden van werk

Notarissen zullen in verband met vragen vanuit de markt meer dan ooit moeten inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de opkomst van Internet, ICT en emancipatie van burgers. Zij kunnen bij een juiste benutting van ICT-mogelijkheden efficiënter en goedkoper werken. Het stelt hen in staat sneller en beter in te spelen op veranderende marktomstandigheden, en slimmer te werken. Het notariaat heeft altijd al ruimschoots gebruik gemaakt van technologische vernieuwingen.
Voorbeelden van innovatie in het notariaat zijn de digitale databank ECH (Elektronische Communicatie Hypotheken), het samenwerkingsverband Netwerk Notarissen, en de websites op Internet (www.veilingnotaris.nl, www.internetnotariaat.nl, www.veilingnet.nl) en de digitale communicatie met het Kadaster.
Wel wordt de notaris uit hoofde van de aan zijn ambt gestelde voorwaarden en eisen begrensd in zijn ondernemerschap. Hoewel de tuchtrechter zich tot nu toe nog slechts in een beperkt aantal zaken heeft uitgesproken over de grens tussen het notariële ambt en het ondernemerschap van de notaris, is toch al een aantal piketpaaltjes geslagen dat enig inzicht geeft hoe de tuchtrechter tegen het uitbesteden van werk aan kijkt. Het Hof Amsterdam[83] heeft ten aanzien van het uitbesteden van werkzaamheden aan derden overwogen dat notarissen in hun zorgplicht tekortschieten als in de samenwerking met andere notariskantoren persoonlijk contact met cliënt wordt ontmoedigd en de notaris geen instrumenterende rol over de kwaliteit van werkzaamheden bezit (ontbreken van regie). Voor zover nu al van een lijn kan worden gesproken is de lijn dat de tuchtrechter zich terughoudend opstelt en de grenzen van marktwerking in het voordeel van het ambt uitlegt.
Het is van groot belang dat voor de notaris duidelijk is welke mogelijkheden wel en niet binnen de eisen van het ambt passen. De overheid en de KNB zullen mitsdien helderheid hierover moeten verschaffen en een consistent beleid moeten voeren, zodat het notariaat weet waar het aan toe is.
De notaris blijft verantwoordelijk voor het uiteindelijke notariële product, ook al is voorwerk gedaan door een derde. Het uitbesteden van werkzaamheden, waarbij de regie van de notaris over de uitbestede werkzaamheden ontbreekt, is tuchtrechtelijk laakbaar.

Conclusie
De commissie is van mening dat in beginsel innovatie door het uitbesteden van werkzaamheden, binnen de ruimte die het ambt laat en onder de voorwaarden die de tuchtrechter al heeft gesteld, mogelijk moet zijn. Het maakt immers geen essentieel verschil of de notaris het ambachtelijke deel van de notariële werkzaamheden aan iemand binnen zijn eigen kantoor uitbesteedt of aan iemand buiten zijn kantoor, mits voldoende zeker is dat de notaris de regie, de zeggenschap en het toezicht volledig behoudt. Het feit dat het om vertrouwelijke gegevens gaat en dat de notaris een geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht heeft behoeft daaraan niet in de weg te staan. Dat is een kwestie van goede organisatie en goede contractuele afspraken. Voorwaarde is dat de notaris de

volledige zeggenschap en de regie over het dossier behoudt. De notaris blijft te allen tijde verantwoordelijk voor het eindproduct en de wijze waarop dat tot stand is gekomen. Het uitbesteden van werkzaamheden kan een aantal voordelen opleveren. Processen die uit een aantal standaardhandelingen bestaan worden in vergaande mate geautomatiseerd. Dit kan bijdragen aan een daling van het foutenpercentage en dalende kosten. Het biedt notariskantoren de mogelijkheid hun kosten te flexibiliseren; de risico's en lasten van de investeringen worden gedragen door derden.

7.7 Publiciteit en Reclame

Op grond van artikel 28 Verordening beroeps- en gedragsregels mag de notaris potentiële cliënten benaderen via direct mail of informatiebrochures. Hij mag hen echter niet persoonlijk rechtstreeks benaderen. In zoverre belemmeren de gedragsregels de mogelijkheden van de notaris om zijn diensten telefonisch of in persoon aan potentiële cliënten aan te bieden. Het doel van de regeling is cliënten in een kwetsbare positie te beschermen tegen opdringerige werving. Als bijvoorbeeld notarissen mensen die een overlijdensadvertentie hebben geplaatst telefonisch of schriftelijk zouden aanschrijven en hun diensten aanbieden, zou dat afbreuk doen aan het vertrouwen in en de goede naam van het notariaat. Het verbod heeft een beperkte strekking en sluit één bepaalde vorm van onwenselijke reclame uit. Adverteren, bijvoorbeeld via de eigen website van de notaris,S is toegestaan mits dit objectief en transparant gebeurt.

Adverteren via een makelaar is niet toegestaan om elke schijn van afhankelijkheid te vermijden. De commissie wijst ook op de voordelen die aan reclameactiviteiten verbonden zijn als deze geschieden op een wijze die in overeenstemming is met de waardigheid van het ambt. De notaris kan daarmee inzicht verschaffen in de kwaliteit van zijn dienstverlening, het bestaan van bijzondere expertise en de transparantie van zijn tarieven.

Aanbeveling 7.8

Mits de notaris zich houdt aan de eisen die het ambt stelt, is het maken van reclame een geoorloofde en soms zelfs nuttige activiteit.

7.8 Provisie

Op grond van artikel 12, tweede lid, van de Verordening beroeps- en gedragsregels mag de notaris voor het verkrijgen van opdrachten aan derden geen financiële of andere op geld waardeerbare tegemoetkoming geven. Het oogmerk van het provisieverbod is te voorkomen dat de onafhankelijkheid/onpartijdigheid van de notaris, zoals geregeld in artikel 17, Wna, in gevaar wordt gebracht. Het hoeft daarbij niet alleen te gaan om een tegemoetkoming ter verkrijging van een concrete opdracht.

In de praktijk bestaat thans onduidelijkheid over de wijze waarop notarissen een samenwerkingsverband mogen aangaan bij de dienstverlening en daarbij onderling een bepaalde beloning mogen afspreken.

Aanbeveling 7.9

Naar het oordeel van de commissie zouden afspraken over de verdeling van de beloning tussen samenwerkende notarissen mogelijk moeten zijn zo lang de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de instrumenterende notaris gehandhaafd blijven en de beloningsstructuur transparant en redelijk is. Notarissen mogen echter aan andere dienstverleners, zoals makelaars, noch een beloning betalen noch in het vooruitzicht stellen teneinde op deze wijze cliënten te werven.

Eindnoten hoofdstuk 7

76 Zie daarover Melis-Waaijer, De notariswet, pagina 66-67.

77 In 1998 hebben S.B.J. van Heijst en Q.J. Marck in WPNR 6299 er voor gepleit om in de wet de mogelijkheid op te nemen dat een notaris als werknemer in dienst kan treden van een andere notaris. De mogelijkheid van deze figuur is ook in de hiervoor bedoelde rapporten onderkend. In juni 2003 heeft een werkgroep over die mogelijkheid een rapport uitgebracht waarin werd geconcludeerd dat de notaris in dienstbetrekking zonder noemenswaardige bezwaren en zonder al te ingrijpende wetswijziging in de wet kan worden opgenomen.

78 Tabel 4.3 Eerste Trendrapportage Notariaat.

79 Figuur 3.2 Trendrapportage.

80 Eerste Trendrapportage Notariaat pagina 38; BDO Consultants Personeel & Organisatie. In: Notariaat Magazine nr. 9, 2004).

81 Tabel 4.2. Eerste Trendrapportage Notariaat.

82 Kantoren met interdisciplinaire samenwerking met advocaten of fiscaaljuristen.

83 Hof Amsterdam, 22 juli 2004, Notariaat Magazine 2004/8.

Hoofdstuk 8

Versterking van de positie van de consument

8.1 Informatieasymmetrie tussen notaris en consument

Op de markt voor notariële dienstverlening vinden transacties plaats tussen notarissen en consumenten van notariële diensten. Deze transacties kenmerken zich veelal door informatieasymmetrie tussen notaris en individuele consumenten. De individuele consument heeft namelijk te maken met een beroepsbeoefenaar die in het algemeen meer kennis van het recht, de markt en de transactie heeft dan hijzelf. Deze ongelijkheid brengt de cliënt in een afhankelijkheidsrelatie met de notaris, die nog eens versterkt wordt door het domeinmonopolie.

De informatieasymmetrie is minder aanwezig bij professionele consumenten (zoals banken, makelaars en gemeenten). Zij nemen vaker en veelal in grotere hoeveelheden notariële diensten af, waardoor zij meer inzicht hebben in de kenmerken van de dienst zoals prijs en kwaliteitsaspecten. Het reputatiemechanisme kan in dit geval werken.

8.2 Sterke positie van consumenten belangrijk

De commissie onderschrijft het belang van een versterking van de positie van consumenten. In het algemeen werken markten beter als aanbieders en vragers zich als volwaardige marktpartijen kunnen gedragen. Een sterkere positie geeft consumenten mogelijkheden om weloverwogen voor een bepaalde notaris te kiezen. Notarissen zullen dan meer dan nu, zij het binnen de grenzen die het ambt stelt, moeten inspelen op de wensen van consumenten.

Sinds de invoering van de Wet op het notarisambt in 1999 zijn er diverse initiatieven genomen die de positie van consumenten versterken of die consumenten ten goede komen. Zo heeft een bedrijf een website opgericht waarop notaristarieven te vergelijken zijn en waar offertes kunnen worden aangevraagd. Daarnaast heeft de Vereniging Eigen Huis voor haar leden een voordelig contract afgesloten met een notarisnetwerk: een voorbeeld van vraagbundeling. De commissie onderschrijft het belang van deze initiatieven.

8.3 Consumentenklachten

Consumenten zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van notariële diensten. Zij zijn echter wel ontevreden over enerzijds de hoogte en onduidelijke samenstelling van prijzen en anderzijds over de mogelijkheden klachten en geschillen op te lossen.[84]

Het eerste probleem dat de commissie signaleert is een transparantieprobleem. Consumenten hebben namelijk geen inzicht in de verhouding tussen prijs en kwaliteit, hoewel zij daar wel behoefte aan hebben. De kwaliteit bestaat uit een aantal aspecten zoals de kwaliteit van de akte, het juridische advies en van overige notariële handelingen en de dienstverlening. Hoewel de al beschikbare informatie zich concentreert op de tarieven, is de commissie van mening dat deze informatie het gebrek aan inzicht in zowel de hoogte als de samenstelling (c.q. opbouw) van de tarieven niet oplost. Dit wordt veroorzaakt doordat de consument weinig tot geen informatie heeft over de relatie tussen prijs en kwaliteit, waardoor hij de verhouding ook niet kan beoordelen.

Het transparantieprobleem wordt veroorzaakt door een aantal kenmerken van het notariaat. Een eerste kenmerk van het notariaat is dat de dienst die de notaris levert maatwerk is. Daarnaast is de kwaliteit door de consument vooraf vaak niet goed in te schatten. Dit kan zelfs achteraf een probleem zijn, aangezien de werkelijke kwaliteit vaak pas na langere tijd duidelijk wordt. Ten derde nemen consumenten slechts een paar keer in hun leven een

product van de notaris af, zodat het reputatiemechanisme niet goed werkt.
Het tweede probleem betreft de klachten- en geschillenafhandeling. Ten eerste is het voor consumenten veelal onduidelijk wat hun rechten en plichten zijn en waar zij kunnen klagen. Ten tweede zijn de huidige klachtenprocedures bij ringvoorzitters en kamers van toezicht niet primair gericht op de belangen van de consument, maar op het handhaven van de beroepsstandaard.

Een goede geschillenregeling zal een disciplinerende werking kunnen hebben op het gedrag van notarissen. Consumenten moeten daarom bij geschillen een laagdrempelige toegang tot een rechter hebben. Het vergroten van de kennis van consumenten en aanbieders omtrent rechten en plichten en het verbeteren van de afhandeling van consumentenklachten zal leiden tot minder geschillen en tot een stijging van het vertrouwen van partijen in de markt.
De commissie heeft eerder in dit rapport het voorstel gedaan deze geschillenbeslechting bij de notariële kamer onder te brengen.

8.4. Naar een transparantere notarismarkt

Het vergroten van de transparantie zal ertoe leiden dat de consument beter in staat zal zijn notarissen te vergelijken en daardoor een gunstigere prijs-/kwaliteitsverhouding kan bedingen. Niet alle transparantieproblemen zijn echter volledig op te lossen, omdat het niet altijd mogelijk is objectiveerbare en controleerbare informatie te leveren aan de consument. Zo is met name de kwaliteit van juridisch advies nauwelijks vast te stellen. Waar dit wel mogelijk is, zou gestreefd moeten worden naar het nemen van zo licht mogelijke maatregelen om de transparantie te vergroten. De commissie geeft hieronder aan welke maatregelen haar voorkeur hebben en wat een terugvaloptie is.

Aanbeveling 8.1

De consumenten zouden voorlichting moeten ontvangen over twee onderwerpen. Namelijk over het feit dat zij keuzevrijheid hebben en dat zij notarissen kunnen vergelijken.
Consumenten zijn zich er niet altijd van bewust welke verschillen bestaan tussen notarissen wat betreft tarieven en kwaliteit. Daarnaast weten de consumenten meestal niet welke handelingen de notaris moet uitvoeren in het kader van de opdracht, hetgeen mogelijk tot onbegrip over de hoogte van de tarieven leidt. Een informatiecampagne door of in samenwerking met een consumentenorganisatie, zoals bijv. de Consumentenbond, zou daarin verbetering kunnen brengen.

Aanbeveling 8.2

Daarnaast ziet de commissie aanleiding tot twee flankerende maatregelen, te weten het bevorderen van het maken van reclame (en andere pro-actieve informatievoorziening door notarissen aan consumenten) en het uitzetten van onderzoek naar kwaliteitsindicatoren door de overheid. De eerste maatregel kan notarissen stimuleren om meer dan nu informatie aan de consument te verschaffen. De tweede maatregel kan kennis en informatie opleveren die gebruikt kan worden bij de andere maatregelen.

8.5 De Code Helder Offreren en Tarifiëren

De Code Helder Offreren en Tarifiëren (Code HOT) van de KNB heeft tot doel notarissen te bewegen op een heldere manier om te gaan met hun cliënten waar het gaat om communicatie over hun dienstverlening en de vergoeding daarvoor. De Code heeft echter niet alleen betrekking op de afspraken die de notaris en de cliënt voorafgaand aan de dienstverlening met elkaar maken, maar ook op afspraken tussen notaris en cliënt tijdens de uitvoering van een opdracht. De inhoud van de Code is deels een uitwerking van onderdelen van de Verordening beroeps- en gedragsregels en sluit daarnaast aan bij wat in de Kwaliteitsnorm van de KNB is vastgelegd met

betrekking tot communicatie tussen notaris en cliënt ten aanzien van werkzaamheden en financiële vergoeding daarvoor. Waar de Verordening beroeps- en gedragsregels en de Kwaliteitsnorm voornamelijk vastleggen wat plichten zijn van de notaris, geeft de Code daarnaast een beschrijving van de wijze waarop hij rechten en plichten van de opdrachtgever en andere betrokkenen kan vastleggen. De Code brengt een morele en publieke verplichting met zich mee en deels een formele verplichting.
De commissie is van mening dat de Code een belangrijke functie heeft ter bevordering van de transparantie in de relatie van de notaris met de cliënt die daardoor weet wat hij kan verwachten tegen welk tarief. De Code bevat ook regels voor heldere informatie over verschotten en overige kosten voor het verlenen van diensten, zodat de cliënt achteraf niet voor onaangename verrassingen komt te staan. De Code voorkomt daarmee dat cliënten zich fixeren op lage tarieven. De Code heeft ook betrekking op tussenpersonen en intermediairs. Wel zouden de mededingingsrechtelijke aspecten ervan nog eens zorgvuldig getoetst moeten worden. In het bijzonder de verplichting een minimumvergoeding in rekening te brengen is zeer twijfelachtig.

Aanbeveling 8.3

De commissie beveelt de KNB aan de regelgeving uit de Code HOT, die thans nog geen formele verplichting voor de notaris inhoudt, niet neer te leggen in een verordening. De commissie geeft er de voorkeur aan om de status van een code te handhaven. De nadruk zal moeten komen te liggen op een heldere voorlichting van de consument en duidelijkheid over de tarieven die berekend worden en de prestaties die daartegenover staan. De code dient regels te bevatten die ertoe leiden dat de offerte concreet en controleerbaar wordt met inachtneming van de grenzen van het mededingingsrecht.

Eindnoten hoofstuk 8

84 WODC, Eerste Trendrapportage Notariaat, december 2004. Intomart, Consumentenmonitor Marktordening, september 2004.

Hoofdstuk 9

Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 2
De commissie onderstreept het belang van de rol van de notaris als onafhankelijke en onpartijdige vertrouwenspersoon. Het maatschappelijk verkeer heeft aan deze vertrouwenspersoon nog steeds veel behoefte. De notaris moet een professionele dienstverlener zijn die zelf zorg draagt dat de kwaliteit van zijn dienstverlening op peil is en dat het vertrouwen in hem gerechtvaardigd is .

Hoofdstuk 3
Met betrekking tot de ambtelijke ethiek heeft de commissie geen eenduidig beeld. Enerzijds worden signalen gehoord dat sommige notarissen de grenzen van de ethiek van het ambt opzoeken, anderzijds heeft de commissie geen harde aanwijzingen gevonden dat de kwaliteit van de dienstverlening tekort zou schieten. De vrees bestaat dat door de concurrentie hier en daar van verschraling van kwaliteit sprake is. Bij een onderzoek naar de ambachtelijke aspecten (de meetbare kwaliteit van de akten) zijn geen verontrustende gegevens naar boven gekomen. De commissie acht het wenselijk dat het ministerie van Justitie en de KNB nader onderzoek doen naar de kwaliteit en de integriteit van de notariële dienstverlening.

Hoofdstuk 4
4.1 De commissie beveelt aan dat het ministerie van Justitie en de KNB in voorkomende gevallen informeel bij de NMa vragen betreffende mededingingsrecht voorleggen om onnodige fricties te vermijden.

4.2 De commissie beveelt aan dat de KNB op korte termijn gebruik gaat maken van haar bevoegdheid opgenomen in artikel 61, tweede lid, laatste zin, Wna, om bij verordening regels te stellen betreffende de bevordering van de vakbekwaamheid van de leden en de kwaliteit van de beroepsuitoefening. De verordening dient de basis te vormen tot verplichte deelname aan een auditsysteem zowel gericht op de kantoororganisatie als op de inhoudelijke controle van de kwaliteit van akten.

4.3 De commissie is op grond van een aantal overwegingen tot de conclusie gekomen dat terugkeer naar vaste tarieven ook in de consumptieve onroerendgoedpraktijk onwenselijk is en geen oplossing biedt voor gesignaleerde knelpunten. De commissie ziet meer in een versterking van de positie van de notaris door hem in een eerder stadium bij de transactie te betrekken dan nu het geval is.

4.4 De commissie beveelt aan om de Amsterdamse praktijk bij de koop van onroerendgoed een wettelijke basis te geven opdat de notaris conform de verwachtingen van de koper en verkoper in staat wordt gesteld alle elementen van zijn kerntaak volledig uit te oefenen.
De commissie meent dat de problemen bij de kern moeten worden aangepakt. Dit kan volgens de commissie door de notaris in staat te stellen zijn ambt in de onroerendgoedpraktijk ten volle te laten uitoefenen door zijn tussenkomst voor te schrijven in het stadium van de totstandkoming van de obligatoire rechtshandeling.

Hoofdstuk 5
5.1 De commissie beveelt aan de ministerieplicht als zodanig te handhaven maar deze toe te spitsen op de gebruikelijke notariële diensten.

5.2 De commissie beveelt aan dat notarissen doorverwijzingafspraken kunnen maken met kantoorgenoten of met notarissen werkzaam op andere kantoren om cliënten zonodig te kunnen doorverwijzen. Voorwaarde is dat het belang van de cliënt in kwalitatieve zin met de doorverwijzing is gediend en dat doorverwijzing noodzakelijk is omdat de doorverwijzende notaris zelf niet over de specialistische kennis beschikt om de belangen van de cliënt optimaal te kunnen behartigen. Bovendien zal de doorverwijzende notaris ervoor moeten instaan dat de andere notaris zijn cliënt de gevraagde diensten verleent.

5.3 De commissie beveelt aan dat de KNB maatregelen treft waarmee al te lichtvaardig doorverwijzen kan worden voorkomen en dat doorverwijzing in de praktijk beperkt blijft tot uitzonderingsgevallen.

5.4 De commissie beveelt aan om het huidige artikel 21 van de wet, waarin de ministerieplicht is verankerd, in bovengenoemde zin te wijzigen.

Hoofdstuk 6

Hoewel de KNB naar aanleiding van de aanbevelingen van de Werkgroep Toezicht op het terrein van de kwaliteit en integriteit van de notariële beroepsgroep de nodige initiatieven heeft genomen, is de analyse van de werkgroep op hoofdlijnen ook thans nog onverkort van toepassing op de huidige feitelijke situatie binnen het notariaat. De commissie onderschrijft op basis van haar eigen bevindingen de urgentie en noodzaak tot handelen die de minister in zijn brief aan de Tweede Kamer heeft uiteengezet. De commissie onderschrijft tevens op hoofdlijnen de maatregelen die de minister na overleg met de KNB heeft aangekondigd. De commissie is van mening dat deze maatregelen in het licht van haar recente bevindingen op enkele plaatsen dienen te worden aangescherpt en doet de volgende aanbevelingen:

6.1 Een scheiding aanbrengen tussen toezicht en tuchtrecht.

6.2 Het aantal kamers van toezicht terugbrengen van negentien naar vijf, namelijk een notariële kamer in de rechtbank die gevestigd is in de hoofdplaats van ieder ressort.

6.3 Ingrijpende dwangmaatregelen alleen mogelijk maken na voorafgaand verlof van de tuchtrechter.

6.4 In de wet een basis opnemen voor de benoeming van een (stille) bewindvoerder.

6.5 Het aantal tuchtmaatregelen dat door de tuchtrechter kan worden opgelegd, uitbreiden met de mogelijkheid van een geldboete en de voorwaardelijke sanctie.

6.6 De bevoegdheden tot onderzoek door het BFT dienen wettelijk te worden geregeld. Daarnaast moet worden overwogen of afdeling 5.2 van de Awb of onderdelen van die afdeling van toepassing moeten zijn op het BFT. Als het gaat om onderzoek dat inbreuk maakt op de rechten of persoonlijke vrijheden van de notaris, zoals huiszoeking, dient het BFT voorafgaande toestemming te vragen aan de voorzitter van de notariële kamer.

6.7 De KNB dient zo spoedig mogelijk protocollen op te stellen voor het gebruik van kwaliteitsrekeningen.

6.8 De beoordelingsverklaring dient te worden vervangen door een accountantsverklaring.

6.9 In de wet opnemen dat de geheimhoudingsplicht van de notaris niet kan worden tegengeworpen aan het BFT in het kader van aan het BFT opgedragen tuchtrechtelijk onderzoek en het verkrijgen van informatie die het BFT voor zijn onderzoek nodig heeft.

6.10 In de wet een regeling opnemen die aan het BFT de mogelijkheid biedt, na daartoe verkregen toestemming van de voorzitter van de notariële kamer, een sanctie op te leggen aan notarissen die verzuimen tijdig mee te werken aan de uitvoering van de aan het BFT opgedragen taken.

6.11 Maatregelen treffen om de toegankelijkheid en beschikbaarheid van tuchtrechtelijke uitspraken te vergroten, bijvoorbeeld door het instellen van een annotatiecommissie door de KNB.

6.12 Voor de beslechting van declaratiegeschillen een voorziening treffen. Indien de ringvoorzitters en de KNB bij de oplossing van geschillen een bemiddelende rol zouden blijven vervullen, kunnen zaken waarin geen minnelijke oplossing wordt bereikt aan de notariële kamer worden voorgelegd.

Hoofdstuk 7
De commissie doet ten aanzien van de versterking van de professionele dienstverlening de volgende aanbevelingen:

7.1 De nationaliteitseis kan naar het oordeel van de commissie komen te vervallen. Voldoende is dat de notaris kennis heeft van de Nederlandse wet- en regelgeving.

7.2 Er dient een regeling te worden getroffen waarin relevante werkervaring in andere juridische beroepen wordt omschreven die geheel of gedeeltelijk als stagetijd kan worden meegeteld. De weging van de andere ervaring dient aan de hand van deze normstelling door een onafhankelijke toelatingscommissie te gebeuren.

7.3 Bezien opbouw stage parttime kandidaat-notarissen.

7.4 Invoering objectieve toets geschikheid tijdens opleiding.

7.5 De commissie beveelt aan de invoering van de mogelijkheid van een notaris in dienstbetrekking en deze te beperken tot een dienstbetrekking bij een notaris.

7.6 De commissie beveelt aan te volstaan met het creëren van de wettelijke mogelijkheid om notarissen na hun 65e jaar tot ten hoogste hun 70e jaar als notaris-waarnemer te benoemen.

7.7 De commissie beveelt aan dat de KNB een nadere studie maakt van goodwill en dat de Commissie van deskundigen waakt voor het aangaan van te hoge goodwillverplichtingen die de behoorlijke uitoefening van het ambt in gevaar zouden kunnen brengen.

7.8. Mits de notaris zich houdt aan de eisen die het ambt stelt, is het maken van reclame een geoorloofde en soms zelfs nuttige activiteit.

7.9. Naar het oordeel van de commissie zouden afspraken over de verdeling van de beloning tussen samenwerkende notarissen mogelijk moeten zijn zo lang de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de instrumenterende notaris gehandhaafd blijven en de beloningsstructuur transparant en redelijk is. Notarissen mogen echter aan andere dienstverleners, zoals makelaars, noch een beloning betalen noch in het vooruitzicht stellen teneinde op deze wijze cliënten te werven.

Hoofdstuk 8

8.1 Het lijkt nuttig om consumenten beter voor te lichten over hun vrijheid van keuze van een notaris en over de mogelijkheden om kwaliteit van dienstverlening en tarieven te vergelijken. Ook zouden consumenten beter moeten worden voorgelicht over de betekenis van de tussenkomst van de notaris.
Een informatiecampagne door of in samenwerking met een consumentenorganisatie, zoals de Consumentenbond, verdient onderzoek.

8.2 Het maken van reclame (en andere pro-actieve informatievoorziening door notarissen aan consumenten) en het uitzetten van onderzoek naar kwaliteitsindicatoren door de overheid kan worden bevorderd. Het eerste zal notarissen stimuleren om meer dan nu informatie aan de consument te verschaffen. De tweede maatregel kan kennis en informatie opleveren die gebruikt kan worden bij de andere maatregelen.

8.3 De commissie beveelt de KNB aan de regelgeving uit de Code HOT, die thans nog geen formele verplichting voor de notaris inhoudt, niet neer te leggen in een verordening. De commissie geeft er de voorkeur aan om de status van een code te handhaven. De nadruk zal moeten komen te liggen op een heldere voorlichting voor de consument en duidelijkheid over de tarieven die berekend worden en de prestaties die daartegenover staan. De code dient regels te bevatten die ertoe leiden dat de offerte concreet en controleerbaar wordt met inachtneming van de grenzen van het mededingingsrecht.

september 2005.

Bijlage 1

Instellingsbesluit van de commissie Evaluatie Wet op het notarisambt

Instelling Commissie evaluatie Wet op het notarisambt

9 juli 2004/Nr. 5286793/04/DTR
Directie Toegang Rechtsbestel

De Minister van Justitie,
Overwegende,
– dat zich ten aanzien van het notarisambt, zowel nationaal als internationaal diverse ontwikkelingen voordoen;
– dat door de Commissie monitoring notariaat in 2003 diverse aanbevelingen zijn gedaan omtrent marktwerking in het notariaat;
– dat het wenselijk is te komen tot een daadwerkelijke evaluatie van de Wet op het notarisambt,
waarbij de vragen centraal staan of de geïntroduceerde marktwerking de beoogde effecten heeft gehad, en of de ten aanzien van de verschillende aspecten van de beroepsuitoefening in de wet verankerde mix tussen publiek en privaat voldoende evenwichtig is;

Besluit:

Artikel 1
1. In te stellen een commissie evaluatie Wet op het notarisambt.
2. De commissie heeft tot taak te onderzoeken of en in hoeverre:
– de benoemingsvereisten tot notaris adequaat zijn;
– de geïntroduceerde marktwerking in het notariaat de beoogde effecten heeft gehad;
– ten aanzien van de verschillende aspecten van de beroepsuitoefening de in de wet verankerde mix tussen het publieke domein en het private domein voldoende evenwichtig is met het oog op een efficiënte borging van het publieke belang van rechtszekerheid;
– de mogelijkheid moet bestaan dat een notaris in loondienst werkzaam is van een niet–notaris;
– de wijze waarop de ministerieplicht is vormgegeven voldoet;
– betaling van goodwill bij overname van een notarispraktijk toelaatbaar moet worden geacht;
– invoering van een intercollegiale toetsing in het kader van het borgen van de kwaliteit van de notariële beroepsuitoefening mogelijk is;
– het bestaan van inkoopmacht bij de gebruikers van notariële diensten in overeenstemming is met de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de notaris;
– de leeftijdgrens van 65 jaar voor het uitoefenen van het notarisambt voldoet;
– het mogelijk is om via procompetitieve maatregelen de positie van de consument te versterken door het vergroten van hun keuzevrijheid met betrekking tot de notariële dienstverlening en het bevorderen van transparantie in de verhouding prijs en kwaliteit.

Artikel 2
In de commissie hebben zitting:
a. Lid, tevens voorzitter:
– Mr. A. Hammerstein, per 1 augustus 2004 President Gerechtshof Arnhem;
b. als leden:
– Mr. Ir. J. Bezemer, lid Provinciale Staten Noord Holland;
– Mr. F.W.H. van den Emster, president rechtbank Rotterdam;
– Prof. mr. E.H. Hondius, hoogleraar burgerlijk recht aan de Universiteit van Utrecht;
– Prof. mr. M.J.A. van Mourik, hoogleraar notarieel recht aan de Katholieke Universiteit Nijmegen;
c. als adviserende leden:
– Mw. mr. M. Brandsma, directeur directie Toegang Rechtsbestel van het Ministerie van Justitie, adviserend lid;
– Drs. M.A.H.M. Hameleers MPA, lid managementteam Directie Marktwerking van het Ministerie van Economische Zaken, adviserend lid;
– Mr. P. Kole, directeur algemene zaken, van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, adviserend lid met als plaatsvervanger;
– Prof. mr. G.J.C. Lekkerkerker, directeur juridische zaken van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie;
d. Secretariaat:
– Mr. P. Dessé, werkzaam bij de directie Toegang Rechtsbestel, Ministerie van Justitie, secretaris;
– Mr. C.P. Bierhuize, werkzaam bij de directie Toegang Rechtsbestel, Ministerie van Justitie, adjunctsecretaris.

Artikel 3
1. De commissie zal vóór 1 juli 2005 haar rapport aan de Minister van Justitie uitbrengen.
2. De commissie zal aan de Minister advies uitbrengen met betrekking tot de in artikel 1, tweede lid, vermelde onderwerpen, en indien haar onderzoek daartoe aanleiding geeft, andere onderwerpen die in de wet geregeld moeten worden in verband met de goede vervulling van het notarisambt.

Artikel 4
De leden van de Commissie evaluatie Wet op het notarisambt ontvangen vacatiegelden op basis van het Vacatiegeldenbesluit 1988 en de daarop voor het Ministerie van Justitie geldende bepalingen, waarbij de Commissie als 'zwaar' in de zin van het Vacatiegeldenbesluit 1988 wordt aangemerkt. Daarnaast hebben zij recht op vergoeding wegens reis- en verblijfkosten overeenkomstig het Reisbesluit binnenland.

Dit besluit wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Den Haag, 9 juli 2004.
De Minister van Justitie,
J.P.H. Donner.

Bijlage 2

Rapport EIM: Prijsconcurrentie in het notariaat

Prijsconcurrentie in het notariaat

René Vogels

In opdracht van de commissie
Evaluatie Wet op het notarisambt

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij EIM. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigenen/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van EIM. EIM aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with EIM. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part ofthis publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of EIM. EIM does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

Samenvatting

De doelstelling van het onderhavige onderzoek is inzicht krijgen in de ervaringen van notarissen met de marktwerking in het notariaat en de gevolgen die met name de liberalisering van de tarieven heeft gehad ten aanzien van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van hun dienstverlening. De aandacht gaat daarbij met name uit naar de onroerendgoedpraktijk. In drie regio's in het land is sprake van hevige prijsconcurrentie. In deze regio's en een referentieregio is onderzocht of er verschillen zijn in de manier van werken van kantoren.

De zorgvuldigheid van werken is gemeten door te kijken naar gegevens van het Kadaster. Het Kadaster telt het aantal keer dat er fouten optreden in of bij het aanbieden van akten. Bij 1,2% van de akten treden fouten op. De op prijsconcurrerende kantoren maken niet meer fouten dan andere kantoren. Het aantal fouten neemt in de tweede helft van 2004 af vergeleken met de eerste 6 maanden. Fouten waardoor de akte niet wordt ingeschreven, de attendering niet inschrijving, zijn goed voor ongeveer de helft van alle fouten.

Aan de hand van de cijfers van het Centraal Testamenten Register is onderzocht of de prijsvechters zich meer of juist minder richten op de familiepraktijk. De ontwikkeling van het aantal nieuwe testamenten is hiervoor bekeken. De regio's die zijn onderzocht benaderen in 2004 het aantal testamenten van 2001. De prijsvechters zijn net zo actief in de familiepraktijk waar het gaat om nieuwe testamenten als andere kantoren.

Rond het transport van een huis is het de bedoeling dat een notaris op ten minste drie momenten de Kadasterregister raadpleegt om de status te controleren. De geselecteerde prijsvechters voor dit onderzoek blijken in ieder geval niet te bezuinigen door minder vaak de registers in te zien rond het transport.

Tijdens het onderzoek is aan 160 makelaars, hypotheekbemiddelaars en projectontwikkelaars gevraagd hoe ze te spreken zijn over de notarissen in hun omgeving en welke ontwikkelingen zij hebben gezien de laatste jaren. De centrale conclusie uit dit deel van het onderzoek is dat verwijzers tevreden zijn over de beweging die er is gemaakt naar meer klantgerichtheid door het notariaat. Bovendien zijn daarbij de prijzen gedaald. De kwaliteit van de akten en de zorgvuldigheid van het proces zijn op het oude niveau gebleven. "De goedkope notaris van nu is de dure van vroeger" is een citaat dat is opgetekend tijdens deze interviews.

Als laatste onderdeel van het onderzoek zijn interviews gehouden met notarissen en accountants van notarissen. In iedere regio zijn ten minste twee prijsvechters bezocht. De prijsvechters hebben zonder uitzondering een (zeer) strak georganiseerde praktijk. Daardoor doen ze meer werk met minder mensen. Specialisatie op de onroerendgoedmarkt is niet aan de orde bij de prijsvechters. De familiepraktijk is juist een belangrijke aanvulling op de omzet uit de onroerendgoedpraktijk.

De kwaliteit van de notariële dienstverlening rond het transport van registergoederen is vooral afhankelijk van het proces en zorgvuldig werken met voldoende controlemomenten. Prijsvechters wijken op deze punten niet af van andere kantoren.

De goedkopere kantoren zijn vaak ook de wat jongere kantoren met relatief jonge notarissen. Het lagere inkomen dan voorheen gebruikelijk in het notariaat is voor hen geen probleem. Er is duidelijke consensus dat de prijs het meest effectieve marketinginstrument is voor de notaris. Onder de kostprijs werken komt uitsluitend voor in de vorm van een korte tijdelijke actie, bijvoorbeeld om de aandacht op het kantoor te vestigen.

Klanten zijn bereid voor een lager tarief meer te reizen. De notarismarkt is daardoor minder locaal dan vroeger. Het is echter geen landelijke markt. Notaristoerisme komt wel voor, maar er is dan meestal een band tussen de ‘toerist’ en de betreffende regio: de familie woont er, of het is de regio waar men jaren heeft gewoond of is geboren.

1 Inleiding

Op 1 oktober 1999 is de nieuwe Wet op het notarisambt in werking getreden.
In de nieuwe wet zijn onder andere de tarieven in de onroerendgoedpraktijk (geleidelijk) vrijgelaten.
Daarnaast is de vestiging van nieuwe notarissen eenvoudiger geworden.

Aan de commissie Evaluatie Wet op het notarisambt (Commissie Hammerstein) is opdracht gegeven tot een brede evaluatie van de gevolgen van de wet. Zij moet zich daarbij onder andere richten op de vraag of de geïntroduceerde marktwerking de beoogde effecten heeft gehad.

De doelstelling van het onderhavige onderzoek is inzicht krijgen in de ervaringen van notarissen met de marktwerking in het notariaat en de gevolgen die met name de liberalisering van de tarieven heeft gehad ten aanzien van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van hun dienstverlening (dit betreft ook de kwaliteit van akten). De aandacht gaat daarbij vooral uit naar de onroerendgoedpraktijk. De commissie heeft deze informatie nodig voor haar advies aan de minister.

De vraag die zich binnen de Commissie Hammerstein aandient is welke gevolgen de marktwerking heeft voor de bedrijfsvoering en dienstverlening van notariskantoren.
Enerzijds zijn er geluiden te horen dat vooral in 'prijsvechtergebieden' kantoren minder kwaliteit leveren en aan de concurrentie ten onder dreigen te gaan. De mogelijkheid bestaat dat onder druk van de concurrentie bijvoorbeeld (tijdelijk) onder de kostprijs wordt gewerkt, duur gekwalificeerd personeel wordt vervangen door goedkope nieuwe medewerkers en niet alle wettelijk verplichte werkzaamheden meer worden verricht.
Anderzijds zijn er ook geluiden dat 'prijsvechters' geen afbreuk doen aan de kwaliteit van hun product. Kantoren kunnen bijvoorbeeld lagere prijzen vragen omdat ze hun bedrijfsvoering efficiënter en goedkoper hebben ingericht waardoor ze een lagere kostprijs hebben.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet op het notarisambt hebben zich belangrijke maatschappelijke veranderingen voorgedaan, zoals toename van ICT-gebruik, burgers die mondiger worden en zeggenschap wensen, en een conjuncturele neergang.

In het onderhavige onderzoek zal worden nagegaan wat de ervaringen zijn met de marktwerking in het notariaat en welke veranderingen onder invloed van de marktwerking zijn doorgevoerd op notariskantoren. Omdat de marktwerking zich vooral voordoet in de registergoederenpraktijk, zal het onderzoek zich ook daarop richten.

Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen. Allereerst wordt op basis van gegevens van het Kadaster bekeken of er duidelijke verschillen zijn in de nauwkeurigheid van werken in de registergoederenpraktijk. Daarnaast worden cijfers van het CTR, het Centraal Testamenten Register, geraadpleegd om te bezien of er sprake is van duidelijke specialisatie in de registergoederenpraktijk bij bepaalde kantoren.

Het tweede en het derde deel van het onderzoek zijn nauw met elkaar verbonden. In verschillende regio's in het land is nadrukkelijk het prijsinstrument ingezet in de concurrentie tussen kantoren. In drie regio's manifesteert zich dit in sterke mate, waarbij concurrenten elkaar niet alleen via de prijs bevechten maar ook met het zoeken van de publiciteit.
In deze regio's is daarom gericht onderzoek gedaan binnen de beroepsgroep zelf en bij zakelijke relaties die op regelmatige basis te maken hebben met de dienstverlening van notarissen in de registergoederenpraktijk.

Ter vergelijking is in een vierde regio op dezelfde manier te werk gegaan. In deze referentieregio is weliswaar ook sprake van prijsconcurrentie, er is echter duidelijk minder tumult over dan in de drie andere regio's. Per regio zijn 40 telefonische interviews gehouden met zakelijke relaties en ten minste 4 interviews met notarissen. Daarbij zijn steeds twee kantoren die met lage prijzen de markt bewerken benaderd. Daarbij is het gelukt in de regio's de initiators van de 'prijzenslag' te interviewen. Bij het vaststellen van de regio is het gebied genomen dat in een straal van circa 25 KM rond de prijsvechters ligt.

In de referentieregio is een vergelijkbare aanpak gekozen waarbij ook twee kantoren zijn geïnterviewd die nadrukkelijk met lage prijzen de markt bewerken.

Naast deze interviews zijn ook gesprekken gevoerd met enkele accountants die een goed beeld hebben van de notarismarkt omdat zij voor een aantal kantoren de jaarrekening verzorgen.

2 Nauwkeurigheid van werken

2.1 Onzorgvuldigheden in de akten

De toegenomen prijsconcurrentie kan tot gevolg hebben dat kantoren worden gedwongen hun efficiency ver op te voeren. De kans dat er daardoor fouten ontstaan in akten als gevolg van te grote werkdruk of haast is aanwezig.

Kadaster telt inhoudelijke en procedurele fouten

Voor een deel is dit op objectieve wijze vast te stellen als het gaat om transport- en hypotheekakten. Het Kadaster heeft hiervoor een telling gemaakt van de attenderingen voor niet-inschrijving en de verzoeken tot verbetering. Het kan hier gaan om inhoudelijke onvolkomenheden maar ook om het niet op de juiste manier aanleveren of niet naar de juiste Kadastervestiging sturen van de stukken. Behalve om inhoudelijke gaat het dus ook om procedurele fouten.
Bij de attendering niet inschrijving is sprake van een ernstigere fout aangezien de akte in dat geval niet wordt ingeschreven. Bij de verzoeken tot verbetering wordt de akte wel ingeschreven. In de analyse is onderscheid gemaakt tussen deze categorieën.

Deze cijfers zijn per individueel notariskantoor afgezet tegen het totaal van de ingeschreven akten van dat kantoor. Het percentage dat op deze wijze wordt berekend geeft aan in welke mate er fouten of onvolkomenheden in de akten zitten. Het Kadaster kan deze informatie niet vergelijken met de periode van voor de huidige notariswet vanwege een wijziging in de databasesystemen.
De scores zijn vastgesteld voor de eerste zes maanden en de tweede zes maanden van 2004.

Bij 1,2% van de akten zijn fouten gemaakt

Op basis van de Kadastergegevens blijkt dat in de eerste helft van 2004 bij 1,5% van alle akten een herstelactie nodig is. In de tweede helft daalt dit percentage aanzienlijk naar precies 1%. Het totaal van 2004 komt daarmee uit op 1,2%.
Als alleen wordt gekeken naar de attendering niet inschrijving, dan komen de percentages uit op 0,74% voor de eerste helft van 2004 en op 0,43% voor de tweede helft. Voor heel 2004 komt de foutscore attendering niet inschrijving uit op 0,57%.

Grote verschillen tussen kantoren…

Er is sprake van een behoorlijke spreiding in deze uitkomsten. De hoogste score komt uit op 15%. In totaal is de score berekend voor 885 vestigingen waarvan in de eerste helft van 2004 47 kantoren meer dan 5% onvolkomenheden laat zien. Ongeveer 300 kantoren blijven echter onder de 1%.
Over heel 2004 bekeken zijn er slechts 20 kantoren met meer dan 5% onvolkomenheden. Deze 20 kantoren zijn goed voor 3,8% van alle fouten die in 2004 zijn geregistreerd.

Uit de scores zijn de resultaten van 20 kantoren met een heel klein aantal akten, minder dan 70, weggelaten. Drie van deze kantoren hebben een opmerkelijk hoge foutscore van respectievelijk 15%, 38% en 58%. Het gaat hierbij om kantoren met een kleine onroerendgoedpraktijk. De overige kantoren in deze groep laten geen uitzonderlijke score zien. De foutscore blijft binnen de bandbreedte 0% tot 5%

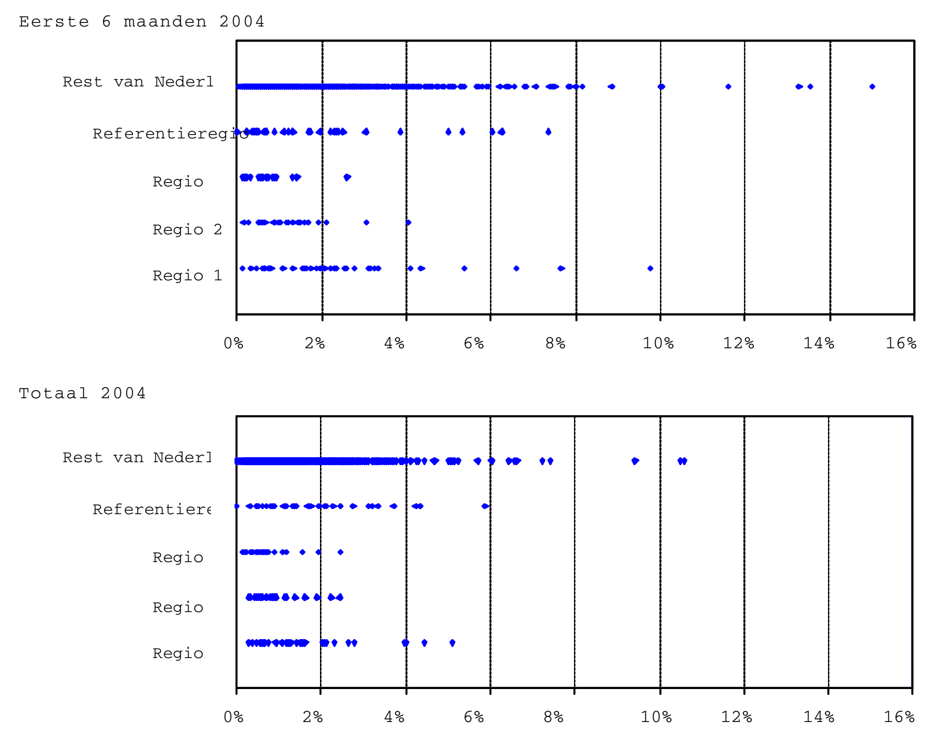
In figuur 1 zijn de resultaten per kantoor afgebeeld voor verschillende regio's voor de eerste zes maanden van 2004 en 2004 in totaal. De onderzochte regio's[1] en de referentieregio zijn daarbij afgezet tegen de rest van Nederland.

…en tussen regio's

In regio 1 is de spreiding het grootst. Het kantoor met de hoogste foutscore in deze regio staat nadrukkelijk niet te boek als één van de 'prijsvechters'.

De referentieregio laat geen betere scores zien en ook het landelijke beeld is niet beter dan de geselecteerde regio's. Sterker nog: regio 3 doet het erg goed, ook in de eerste 6 maanden van 2004.

figuur 1 Percentage attenderingen en verzoeken tot verbetering, uitgedrukt in het totale aantal akten per kantoor



Bron: Kadaster, bewerking EIM

svechters wijken niet af van andere kantoren

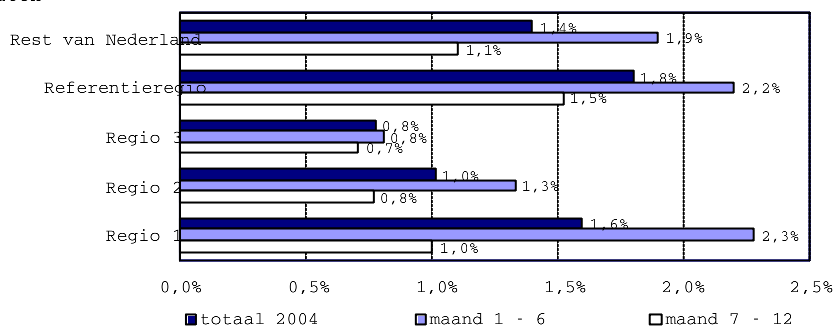
Ook voor de andere regio's is niet de conclusie te trekken dat de kantoren die zich nadrukkelijk met lage prijzen profileren hoger dan gemiddeld scoren als het gaat om de foutenmarge. Gemiddeld ligt de foutenmarge in regio 2 en regio 3 zelfs duidelijk onder het landelijke kantoorgemiddelde van 1,5% voor de eerste helft van 2004. Onder kantoorgemiddelde wordt verstaan het gemiddelde van de foutenmarge per kantoor. Ongeacht het aantal akten telt ieder kantoor even zwaar mee bij de berekening.

De scores in alle regio's verbeteren gedurende het jaar 2004 aanzienlijk. Het aandeel van de zwaardere fouten, de attendering niet inschrijving, maakt ongeveer de helft uit van de fouten. Dit aandeel is vrijwel constant per regio en gedurende het jaar.

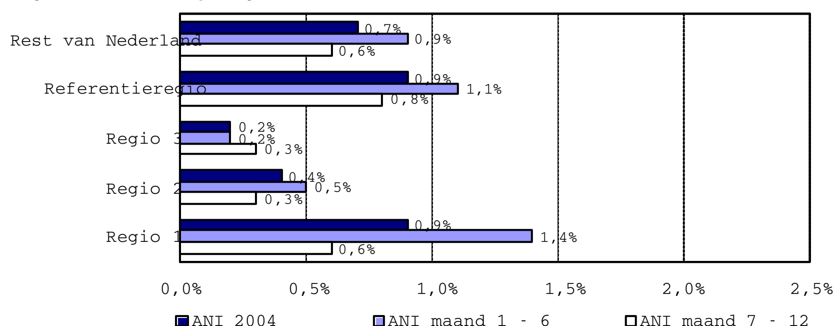
[1] De regio's zijn vastgesteld door het gebied te nemen dat in een straal van 25KM rond de gekozen prijsvechtkantoren ligt. De referentieregio is een stedelijk gebied waarbij de kantoren 25KM rond de stad en de stad zelf in het gebied zijn betrokken.

figuur 2 Gemiddelde foutenmarge per regio

Alle fouten



Attendering niet inschrijving (ANI)



Bron: Kadaster, bewerking EIM

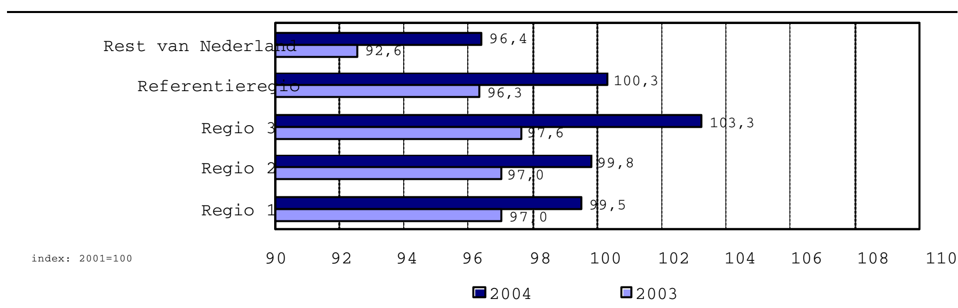
2.2 De familiepraktijk

Een belangrijk deel van de ontwikkelingen van de familiepraktijk is terug te vinden in de registraties van het CTR. Onder andere alle nieuwe en aangepaste testamenten worden daar geregistreerd.

Het CTR legt de gegevens vast per akte per notaris en doet dat al vele jaren op dezelfde manier. De ontwikkelingen zijn daardoor op betrouwbare wijze over een langere periode te vergelijken. Voor dit onderzoek is het aantal nieuwe testamenten in 2003 en 2004 vergeleken met de aantallen van 2001. De reden om alleen naar de nieuwe testamenten te kijken is om het effect van de aanpassing in het erfrecht per 1 januari 2003 te beperken. Dit heeft geleid tot een relatief sterke stijging in het aantal aanpassingen in bestaande testamenten ten opzichte van 2001, te weten 34% in 2003 en 25% in 2004.

De drie aandachtsregio's, de referentieregio en de rest van Nederland worden weer vergeleken. Om de regio-indeling te kunnen maken zijn de CTR-gegevens aangevuld met de kantoornaam en vestigingsplaats. Deze aanvullende informatie is geleverd door de KNB.

figuur 3 Ontwikkeling aantal nieuwe testamenten in 2003 en 2004 (index



Bron:CTR, KNB, bewerking EIM

Het aantal nieuwe testamenten is in 2003 overal lager dan in 2001. In 2004 neemt het aantal nieuwe testamenten weer toe. In regio 3 is de stijging relatief groot en ook de referentieregio komt net boven het niveau van 2001 uit.

Er is ook een analyse op kantoorniveau gemaakt. Die analyse laat zien dat de kantoren die zich in belangrijke mate richten op de particuliere markt, allemaal actief zijn in de familiepraktijk. Ook de sterk op de ondernemings- en adviespraktijk gerichte kantoren maken testamenten op, maar op veel kleinere schaal. De conclusie die in de rapportages voor de monitorcommissie notariaat steeds is getrokken dat slechts een zeer klein percentage van de notarissen vrijwel niets doet in de familiepraktijk blijft dus gelden.

Prijsvechter ook actief in familiepraktijk

De prijsvechters zijn volgens de CTR-gegevens allemaal actief in de familiepraktijk. Ze wijken niet af in de ontwikkeling van het aantal testamenten ten opzichte van andere kantoren in hun omgeving. Gemiddeld is het aantal testamenten per notaris wel afgenomen als gevolg van het toegenomen aantal notarissen.

2.3 Inzages rond het transport

Het Kadaster is gevraagd om voor de prijsvechters die voor dit onderzoek zijn geselecteerd in de regio's een nader onderzoek uit te voeren waarbij is gekeken hoeveel hypothecaire inzages plaats hebben gevonden rond de transportdatum.

Deze analyse is voor 7 kantoren uitgevoerd. Het zevende kantoor is een kantoor dat in de referentieregio het prijsinstrument gebruikt.

Geen bezuiniging op aantal inzages rond transport bij prijsvechters

Het gemiddelde aantal inzages komt uit binnen de bandbreedte van 2,75 tot 4,27 per akte. Dat is een behoorlijk goede score als wordt uitgegaan van de veronderstelling dat een goede notaris voor een losse hypotheek of losse levering minstens 3 hypothecaire inzages doet. Bij een combinatie van levering en hypotheek zijn de inzages te combineren waarmee met 3 inzages 2 akten zijn 'afgedekt'. Het Kadaster beschikt niet over landelijke resultaten als het gaat om het aantal inzages rond het transport.

Er is in de groep van 7 één opvallende uitschieter naar beneden. Dit kantoor komt op een inzage-gemiddelde van 1,59 per akte. Om een definitief oordeel over dit lage aantal te vellen is aanvullend onderzoek van het Kadaster nodig. Daarbij wordt gekeken naar de aard van de inzages. Voorzover is na te gaan wijkt het betreffende kantoor qua praktijk echter niet duidelijk af van andere kantoren. Het kantoor heeft bovendien een relatief hoge foutenmarge van 2,4% in de eerste 6 maanden van 2004 en 1,4% over heel 2004.

2.4 Conclusie

Prijsvechters wijken niet af op de objectieve maatstaven van Kadaster en CTR

Bij het Kadaster is gekeken naar het aantal fouten en de aard van de fouten over heel 2004. Bij het CTR is de ontwikkeling van de familiepraktijk beoordeeld. Op basis van deze analyse is de conclusie te trekken dat de als prijsvechters te boek staande kantoren in de onderzochte regio's als het gaat om de objectieve maatstaven van het Kadaster en CTR niet afwijken van de andere kantoren in hun regio.

3 Zakelijke relaties notariaat

3.1 Inleiding

Een aantal relaties van notarissen heeft zeer regelmatig te maken met de dienstverlening rond registergoederen. Deze relaties zijn voor een deel klant. Ze treden echter ook vaak op namens particulieren en zijn in die hoedanigheid soms ook referent. Zij zijn dus zeer goed in staat om een beeld te geven van de ontwikkelingen in het notariaat over de laatste jaren. In het onderzoek zijn per regio 20 makelaars, 15 hypotheekadviseurs en 5 projectontwikkelaars benaderd per telefoon. De interviews zijn gevoerd door de telefonische interviewers van EIM. De bereidheid om mee te werken aan het onderzoek was hoog; 81% van de mensen waarmee een telefonisch contact is geweest heeft alle vragen beantwoord.

De vragenlijst die voor dit deel van het onderzoek is gebruikt is opgenomen in de bijlage van dit rapport. De vragen bestonden uit relatief veel open vragen en een aantal gesloten vragen. De bedoeling van de gesprekken is geweest zoveel mogelijk signalen van een brede groep relaties van het notariaat op te vangen. Hierdoor is het goed mogelijk eventuele structurele problemen te onderscheiden van incidenten.

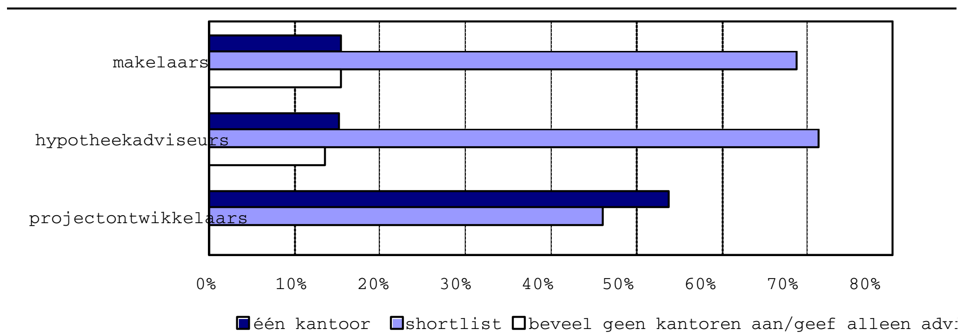
3.2 Inzicht in de markt

Voor particulieren is het moeilijk om een goed beeld te krijgen in de markt als het gaat om de selectie van goede en minder goede kantoren, zeker als het gaat om zogenaamde starters op de huizenmarkt. Bij zakelijke diensten in het algemeen is het zo dat mensen de selectie van een aanbieder vaak baseren op adviezen van anderen. Bij diensten waar vertrouwen een belangrijke rol speelt en waarbij de klant zelf niet inhoudsdeskundig is, is dat nog sterker het geval. Voor notarisdiensten gaat dit dus zeker ook op.

Meer dan 50% van de makelaars geeft aan dat klanten vaak vragen om advies rond de keuze van de notaris. Bij hypotheekbemiddelaars is dat percentage zelfs nog hoger (gemiddeld 60%). Projectontwikkelaars treden minder op als doorverwijzer: gemiddeld zegt 20% vaak cliënten te adviseren over de keuze van de notaris. Bij projecten 'vrij op naam' kiest de projectontwikkelaar de notaris voor de levering en is er geen sprake van aanbeveling.

Makelaars en hypotheekadviseurs hanteren doorgaans een lijst van notariskantoren waar ze klanten naar verwijzen. Projectontwikkelaars werken vaker met één kantoor.

figuur 4 Geselecteerde kantoren die worden aanbevolen aan de klanten



Bron: EIM

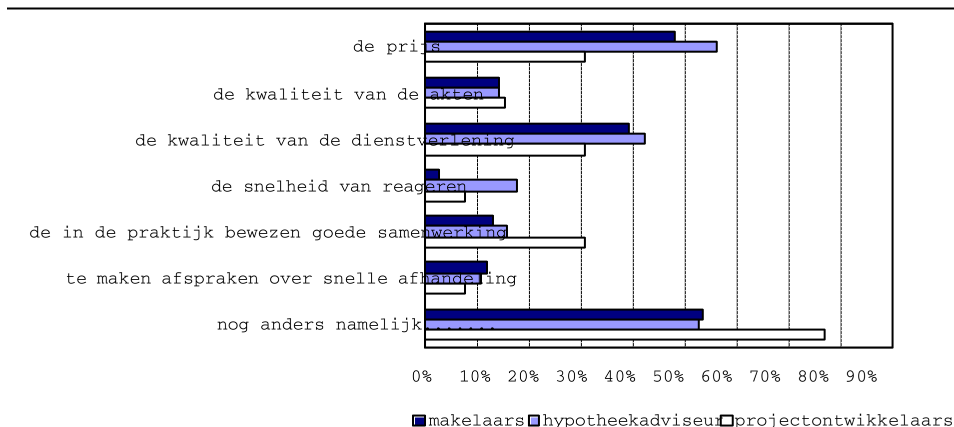
Selectiecriteria

Prijs en kwaliteit belangrijkste criteria

Prijs is lang niet het enige selectiecriterium, blijkt uit de antwoorden. Het belang van de prijs verschilt echter wel voor makelaars en hypotheekverstrekkers. Tussen de regio's is geen sprake van duidelijke verschillen.

In de categorie 'nog anders' is vaak genoemd de locatie van het kantoor. De notaris 'om de hoek' is wel zo handig, zeker als het dicht bij de makelaar of hypotheekadviseur zelf is.

figuur 5 Selectiecriteria voor notariskantoren



Bron: EIM

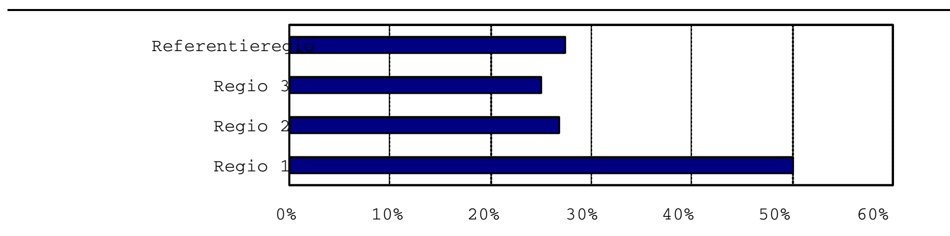
Een klein deel van de verwijzers heeft afspraken gemaakt met notarissen waarbij cliënten bijvoorbeeld korting krijgen. Dit blijkt bij gemiddeld meer dan 20% van de hypotheekverstrekkers voor te komen. Bij makelaars ligt dit percentage rond de 10%.

Niet aanbevelen

50% in regio 1 beveelt bepaalde kantoren zeker niet aan

Er zijn ook kantoren die juist niet worden aanbevolen. Bij dit punt is voor het eerst sprake van duidelijke verschillen tussen de onderzochte regio's. In regio 1 is de helft van de verwijzers in ieder geval over een aantal kantoren niet te spreken. Zij zullen deze kantoren 'nooit aanbevelen'.

figuur 6 Niet aanbevelen



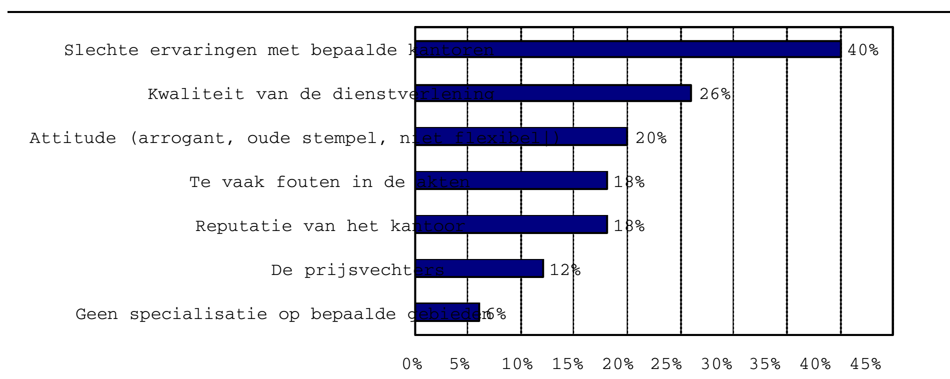
Bron: EIM

Door slechte ervaringen worden kantoren niet (meer) aanbevolen

De belangrijkste reden om een kantoor juist niet aan te bevelen is dat de verwijzer zelf slechte ervaringen heeft opgedaan met de notaris in kwestie. De antwoorden op deze open vraag zijn achteraf gecodeerd. In totaal hebben ruim 50 mensen deze vraag beantwoord. De antwoorden kunnen verschillende elementen omvatten. De scores tellen daarom niet op tot 100%.

Circa 12% noemt expliciet de prijsvechters in het antwoord. Veel vaker wordt de slechte reputatie van bepaalde kantoren genoemd. De reputatie staat ter discussie door het gedrag van een enkele notaris, maar vaker nog door de andere cliënten van enkele kantoren.

figuur 7 Waarom niet verwijzen naar bepaalde kantoren?

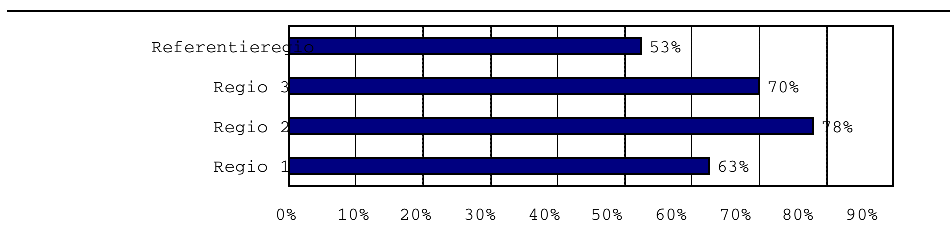


Bron: EIM

3.3 Ervaring met prijsvechters

Een groot deel van de verwijzers heeft zelf ervaring opgedaan met de prijsvechters. Met name makelaars kennen deze kantoren goed. De verschillende regio's laten hier wel enkele verschillen zien. In de referentieregio hebben de verwijzers bijvoorbeeld duidelijk minder ervaring met prijsvechters, zoals verwacht kon worden. In deze regio staan de prijzen immers minder in de aandacht.

figuur 8 Ervaring met notariskantoren die met de prijs concurreren

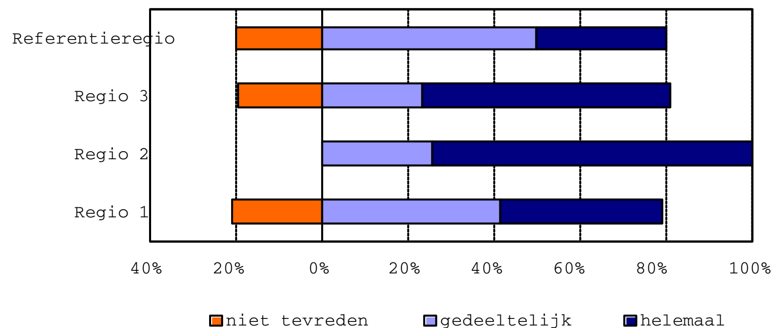


Bron: EIM

erwijzers tevreden over goedkope kantoren

Op grond van de ervaring van de verwijzers is niet de conclusie te trekken dat de goedkope kantoren minder goede dienstverlening leveren. In ieder geval in regio 2 zijn de verwijzers die ervaring hebben met goedkope kantoren behoorlijk tevreden. In regio 3 is een grote fractie helemaal tevreden. In regio 1 is de groep die helemaal tevreden is over de goedkope kantoren een stuk kleiner.

figuur 9 Tevredenheid over dienstverlening goedkope kantoren



Bron: EIM

dkope notaris van nu is de dure van vroeger

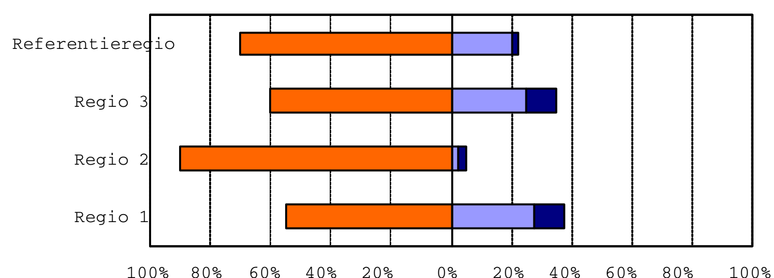
De helft van de zakelijke relaties ziet eigenlijk helemaal geen verschil in de dienstverlening van de goedkopere notaris; 'de voor mij goedkope notaris is de dure notaris van vroeger'. Anderen zien alleen verschil als het gaat om de aanvullende zaken. Het product is uitgekleed. Dingen die niet standaard verlopen worden extra in rekening gebracht. Uiteindelijk is het prijsverschil dan niet meer zo groot.

Als er verschillen worden genoemd, gaat het vaak om de tijd die er wordt vrijgemaakt voor de cliënt. Die is bij de goedkopere notaris soms beperkter. Het is echter niet altijd minder. Er zijn ook verwijzers die juist over de goedkopere kantore beter te spreken zijn. Ze zijn klantvriendelijker, zijn bereid iets extra's te doen, bijvoorbeeld buiten kantoortijden nog passeren, en hebben het proces goed georganiseerd.

Is duurder ook beter?

In het gesprek is de stelling voorgelegd: zijn de duurdere kantoren ook de betere kantoren? Een grote meerderheid is het met deze stelling niet eens. De duurdere kantoren maken dezelfde fouten als de goedkopere. Vaak is er bij de duurdere ook nog wel te onderhandelen. De duurdere kantoren zijn volgens de ondervraagden ook vaak duurder omdat ze groter zijn, meer overhead hebben en zich minder goed aan de nieuwe situatie hebben aangepast als het gaat om de kostenbewaking.

figuur 10 Is het duurdere kantoor ook beter?



3.4 Zorgvuldig werken

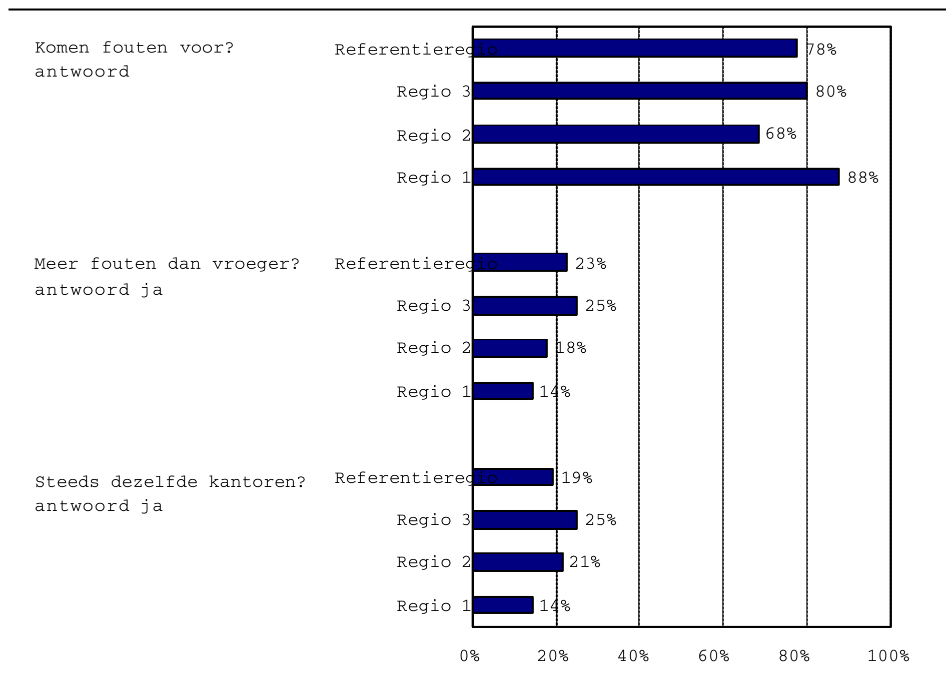
In het onderzoek is gevraagd in welke mate foutjes of fouten worden gemaakt door de notaris. Vervolgens is gevraagd of er een ontwikkeling is te zien in het aantal fouten en of die fouten steeds door dezelfde kantoren worden gemaakt.

In regio 1 relatief vaker fouten

Tussen de regio's zitten enkele opmerkelijke verschillen als het gaat om fouten die worden geconstateerd in het werk van notarissen. In regio 1 geeft 88% aan wel eens op fouten te stuiten. Volgens de Kadastergegevens is regio 1 overigens ook de regio die het op dit punt minder goed doet.

Uit de resultaten blijkt niet overtuigend dat er meer fouten worden gemaakt dan vroeger, en het is zeker niet zo dat het steeds dezelfde kantoren zijn die fouten maken.

figuur 1 Fouten en foutjes

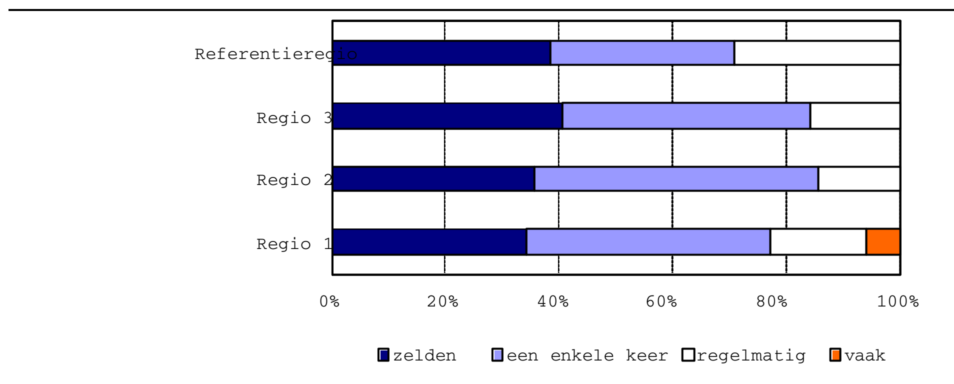


Bron: EIM

De frequentie waarmee fouten voorkomen is niet heel hoog. Alleen in regio 1 is een aantal keren genoemd dat fouten vaak voorkomen.

Het beeld van de referentieregio wordt onderbouwd door de resultaten van het Kadaster. In de referentieregio noemt bijna 30% van de respondenten dat op regelmatige basis fouten worden gemaakt door de notaris. In regio 2 en regio 3 is dat percentage ongeveer 15%.

figuur 12 Aantal keren dat fouten worden gemaakt



Bron: EIM

Aard van de fouten

Meeste fouten 'foutjes'

In een open vraag is ingegaan op de aard van de fouten. De meeste fouten (genoemd door 80% van de respondenten) zijn te benoemen als foutjes. Het gaat dan om tikfouten in adressen, namen e.d. Het niet natrekken van de laatste rentestanden bij de geldverstrekker en/of het niet juist doorvoeren in de akte van tariefaanpassingen is door 5% genoemd. Circa 14% noemt dat ze wel eens onvolledig recherchewerk hebben geconstateerd, en 10% noemt fouten die verder gaan dan tikfouten en bij niet ontdekken duidelijke consequenties op termijn kunnen hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om het niet op tijd toesturen van stukken of het gebruiken van de verkeerde akte (bijvoorbeeld van een andere geldverstrekker).
In de afrekening worden volgens 9% wel eens fouten gemaakt; dingen worden vergeten in de conceptafrekening of zaken die niet eerder zijn besproken komen toch op de eindafrekening.

3.5 Ontwikkeling dienstverlening

Aan het eind van de telefonische interviews is gevraagd een oordeel te geven over een aantal voor de cliënt belangrijke aspecten van de dienstverlening. Daarbij is gevraagd de dienstverlening op dit moment te vergeleken met die van 4 jaar geleden.

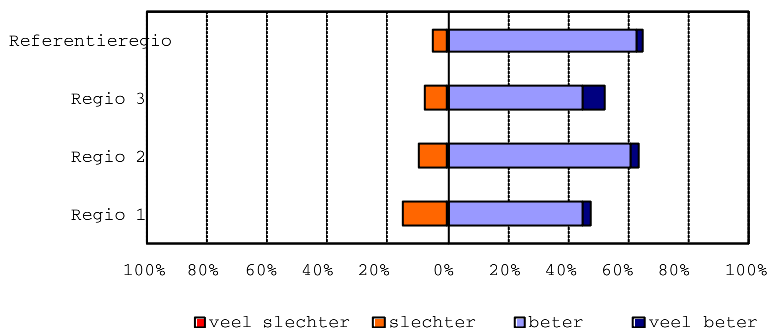
De klantgerichtheid van notariskantoren

Ruim 50% ziet verbetering van de klantgerichtheid

De klantgerichtheid van notariskantoren is duidelijk vooruitgegaan in de ogen van de zakelijke relaties. Meer dan de helft geeft aan dat de klantgerichtheid is verbeterd, terwijl slechts een klein deel een teruggang ziet. Regio 1 is de meest kritische regio op dit punt.

In figuur 13 is weergegeven hoe de klantgerichtheid zich heeft ontwikkeld.
De figuur verdient een korte toelichting. Als alle respondenten aangeven dat de dienstverlening beter of veel beter is, slaat de balk maximaal uit naar rechts. Als de ontwikkeling negatief is, slaat de balk uit naar links. Respondenten die geen verandering zien, zijn niet afgebeeld. Ze zijn echter wel te zien doordat de totale balk niet tot 100% optelt. Op deze manier is in één oogopslag te zien welke ontwikkeling is gemaakt.

figuur 13 Ontwikkeling klantgerichtheid



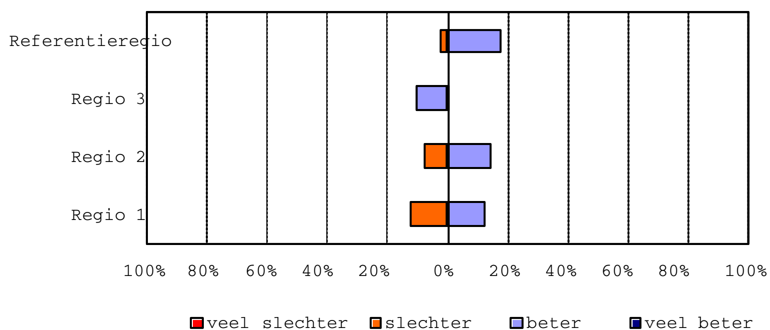
Bron: EIM

Kwaliteit van de akten

Kwaliteit van de akten blijft op niveau

De kwaliteit van de akten is op niveau gebleven. Veruit de meeste respondenten zien geen verandering. Met uitzondering van regio 3 zijn er zelfs meer mensen die een verbetering zien dan mensen die een teruggang zien. De conclusie lijkt dus gerechtvaardigd dat er ook in de regio's met sterke prijsconcurrentie geen achteruitgang in de kwaliteit van de akten wordt geconstateerd door de relatief inhoudsdeskundige groep zakelijke relaties.

figuur 14 Kwaliteit van de akten



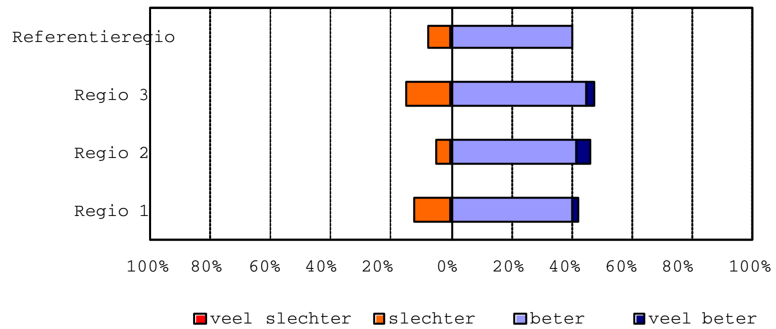
Bron: EIM

Snelheid van handelen

40% vindt snelheid van handelen nu beter

De snelheid van handelen speelt zeker in de registergoederenpraktijk een belangrijke rol. De overdracht moet immers op de afgesproken tijd plaatsvinden. De meerderheid ziet hier geen verandering in de dienstverlening. Er is wel een grote groep van circa 40% die een verbetering ziet ten opzichte van 4 jaar geleden. Op dit punt zijn geen regionale verschillen van betekenis te zien.

figuur 15 Ontwikkeling snelheid van handelen



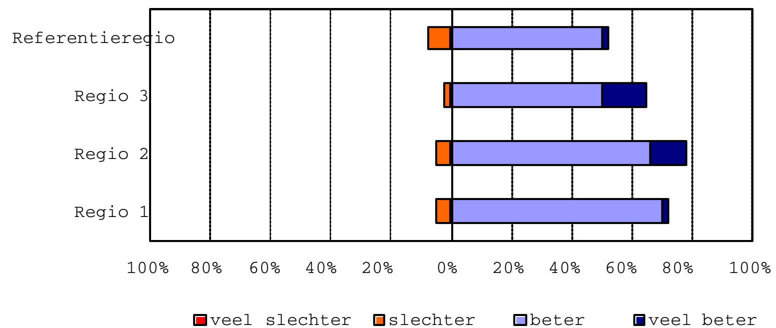
Bron: EIM

De kosten van de notarisdiensten

Kostenontwikkeling duidelijk positief

De prijsontwikkeling wordt in de regio's met sterke prijsconcurrentie beter beoordeeld dan in de referentieregio. Met name regio 2 krijgt van de zakelijke relaties een positieve beoordeling op dit punt.

figuur 16 Ontwikkeling kosten notarisdiensten



Bron: EIM

Positieve ontwikkelingen

Een groot deel van de zakelijke relaties kan positieve ontwikkelingen noemen. Bijna 45% noemt de voor de cliënt gunstige prijsontwikkeling. Daarnaast geeft zo'n 30% antwoorden die goed worden samengevat door de volgende twee citaten:

– Veel meer openheid is er gekomen, men is beter aanspreekbaar voor klanten, de uitleg voor aktes is beter geworden, men is niet meer zo autoritair op een uitzondering na. Het voelt wat prettiger aan.

– Doordat de tarieven zijn vrijgegeven moeten ze zich meer richten op de dienstverlening om de klanten binnen te halen en de samenwerking tussen makelaars en notarissen zijn verbeterd. Ze zijn klantvriendelijker en behulpzamer geworden.

Circa een kwart van de respondenten ziet geen duidelijke positieve ontwikkelingen of kan ze niet kort omschrijven.

Kleinere afstand tussen notariaat en cliënt

De marktwerking heeft dus zeker bijgedragen in het verkleinen van de afstand tussen notariaat en cliënt. Het notariaat speelt beter in op de behoeften van cliënten en stelt zich minder 'arrogant' op volgens de zakelijke relaties.

Negatieve ontwikkelingen

r wordt minder tijd voor de cliënt uitgetrokken

Negatieve ontwikkelingen worden ook gezien, maar dan wel op minder grote schaal. Zo geeft 56% aan geen negatieve ontwikkelingen te kunnen noemen. Bijna 20% geeft aan dat er door tijdsdruk en de lagere tarieven wel minder aandacht is voor de cliënt. De aanvullende voorlichting, de 'belehrung' schiet er dan wel eens bij in.

Het onderhandelen over prijzen wordt niet door iedereen als positief gezien. Dit maakt het voor bepaalde cliënten minder transparant. Bovendien vindt lang niet iedere cliënt onderhandelen prettig. Circa 12% noemt dit aspect.

In een enkele regio zijn notarissen ook via de pers met elkaar in discussie geraakt. Dat past naar het oordeel van de omgeving niet bij dit vak.

3.6 Conclusie

De zakelijke relaties zijn goed in staat om de inhoudelijke en relationele kanten van de dienstverlening van het notariaat te beoordelen. Met name makelaars en hypotheekadviseurs werken immers intensief samen met het notariaat en kunnen het proces en de juistheid van de akten goed beoordelen.

)ienstverlening door goed-)pe notarissen niet minder goed

De algemene conclusie uit de 160 interviews is dat de marktwerking veel positieve ontwikkelingen tot gevolg heeft. De negatieve gevolgen blijven daarbij beperkt.
Er zijn geen aanwijzingen dat in de regio's met hevige prijsconcurrentie aantoonbaar structureel minder goede dienstverlening wordt geleverd door de 'goedkope' notariskantoren. Er is in ieder geval geen aanwijzing dat de laatste jaren de inhoudelijke kwaliteit slechter is dan voorheen. Sterker nog: de zakelijke relaties geven duidelijk aan dat door de prijsconcurrentie notarissen meer hun best doen om cliënten te krijgen en te behouden.

Lagere prijzen en betere dienstverlening

Volgens de zakelijke relaties van het notariaat is de belofte van marktwerking dus uitgekomen: lagere prijzen en betere dienstverlening.

4 Ontwikkeling bedrijfsvoering notariaat

4.1 Inleiding

In de maand april en mei zijn in totaal 18 interviews gehouden met vertegenwoordigers van notariskantoren. Daarnaast zijn nog interviews gehouden met enkele accountants van notariskantoren. Het doel van deze serie interviews is een inventarisatie te maken van de ontwikkelingen die de kantoren hebben doorgemaakt. Daarbij is met name ingegaan op de ontwikkeling in de laatste vier jaar.

Per regio zijn ten minste twee kantoren benaderd die (zeer) scherpe prijzen hanteren. De andere kantoren zijn min of meer willekeurig gekozen. Het zijn in ieder geval allemaal kantoren die al lang bestaan en zich niet profileren met lage tarieven.

In de referentieregio zijn ook kantoren gezocht die relatief lage prijzen hanteren. In één geval is hierbij een nieuw kantoor benaderd.

De ondervraagde accountants zijn geselecteerd op grond van het feit dat ze al vele jaren een substantieel aantal notariskantoren als klant hebben.

4.2 Aanpassing kantoren aan vrije tarieven

Prijs is belangrijk bij verkrijgen marktaandeel

Prijs meest effectieve marketinginstrument

Voor de nieuwere kantoren in de markt is de prijs vrijwel het enige marketinginstrument dat op kortere termijn effect heeft als het gaat om een positie in de markt te krijgen. Prijzen zijn vooral in de onroerendgoedmarkt van groot belang. Consumenten zijn niet of nauwelijks te overtuigen van andere onderscheidende eigenschappen van de notariële dienst (kwaliteit, voorlichting). Het belang van de onroerendgoedpraktijk is voor het notariaat ook dermate groot, dat het niet mogelijk is uit andere activiteiten (estate-planning, mediation) voldoende omzet te behalen. De prijs blijft dus als enige over. Alle geïnterviewden zijn het op dit punt eens. Het prijsbewustzijn van consumenten is de laatste tijd bovendien sterk toegenomen.

Het zijn met name de nieuwe kantoren die lage prijzen hanteren. Er zijn echter ook ‘oude’ kantoren die het prijsinstrument gebruiken uit lijfsbehoud. In sommige regio’s van het land is sprake van ‘ontgroening’ van de bevolking. Als gevolg daarvan neemt het aantal handelingen bij de notaris af (minder transporten). Dan kan een kantoor ervoor kiezen op kleinere schaal voort te gaan of werk uit de regio aan te trekken door lagere prijzen te hanteren.

Ook de gevestigde kantoren zijn echter met hun tarieven gezakt. Kantoren die in 2002 en 2003 hun tarieven en aantal aktes nog op peil wisten te houden, zagen in 2004 ineens de omzet inzakken. Dit proces is gekeerd door de tarieven substantieel te verlagen (25-30%). Een aantal kantoren kon dit bedrijfseconomisch ook omdat de efficiency al langere tijd goed werd bewaakt; een aantal heeft echter door deze ingreep het rendement flink zien dalen.

Nieuwkomers die eenmaal een bepaald marktaandeel hebben verworven met een zeer concurrerende prijsstelling, verhogen vaak daarna de tarieven, niet in de laatste plaats omdat ze anders de hoeveelheid werk niet aankunnen.

jonger zijn. Alle prijsvechters hebben een strakke kantoororganisatie waarbij alles erop is gericht het proces zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. De notaris besteedt daarbij veel zaken uit aan andere medewerkers. Voor het passeren van een transport + hypotheek wordt ook een strak schema gehanteerd waarbij alles in 30 minuten wordt afgewerkt; 15 minuten voor het transport en 15 minuten voor de hypotheek. De laagste prijzen zijn alleen mogelijk als er veel volume wordt gehaald. Bij de prijsvechters is daar ook alles op gericht waarbij aan het eind van en halverwege de maand tot 16 transport- en hypotheekakten per dag passeren.

Bij enkele kantoren wordt de dienstverlening ook vergaand 'uitgekleed', bijvoorbeeld door:

- alleen nog maar per per e-mail of telefoon contact te hebben,
- de telefonische bereikbaarheid te beperken,
- het beperken van de koffievoorziening bij het passeren,
- de klant verantwoordelijk te maken voor het tijdig aanleveren van de stukken van de geldverstrekker.

Enkele kantoren ontmoedigen klanten met bijvoorbeeld complexere familiepraktijkzaken het kantoor in te schakelen, bijvoorbeeld door ze te verwijzen naar andere notarissen of door aanzienlijk hogere tarieven te rekenen. Dit is alleen bij prijsvechter genoemd.

ICT wordt in toenemende mate gebruikt. Ook hier hebben de nieuwere kantoren geen last van de remmende voorsprong en kunnen ze meteen het meest gunstige aanbod kiezen. Veel kantoren waarmee is gesproken geven aan hier ver mee te zijn of binnenkort weer een volgende stap te zetten op het gebied van ICT.

Zo goed als alle kantoren hebben een systeem waarbij de kosten van de akte worden geregistreerd. Het kostenbewustzijn is door de nieuwe omstandigheden dus zeker gegroeid.
Dit heeft ook zijn weerslag in het aantal mensen dat binnen de kantoren werkt. De belangrijkste kostenpost in het notariaat is het personeel (circa 56% van de totale kosten). Veel van de gevestigde kantoren hebben nu minder mensen in dienst. Daarnaast is ook een verschuiving te zien naar goedkopere medewerkers. Dit is een ontwikkeling die pas sinds 2002-2003 duidelijk is te zien op grotere schaal. Hetzelfde werk wordt dus met minder mensen uitgevoerd.

Kantoren werken niet onder hun eigen kostprijs

Op grond van de interviews is het zeer aannemelijk geworden dat de kantoren met de scherpste prijzen niet onder de kostprijs werken. Er wordt nog steeds op verdiend maar wel duidelijk minder dan vroeger. De prijsvechters geven aan genoegen te nemen met een lager persoonlijk inkomen dan het notariaat vroeger gewend was. Wat wel incidenteel voorkomt is dat er tijdelijk een lage prijs wordt gehanteerd om het imago van 'goedkoop' of 'niet duur' kantoor in de markt op te bouwen. Die lage prijs wordt dan na enige tijd weer opgevoerd.

Marketing

De marketingactiviteiten van kantoren lopen sterk uiteen. De nieuwkomers zijn hier duidelijk actiever en op meer fronten tegelijk. De oude media (advertenties, huis-aan-huisbladen, buitenreclame) en nieuwe media (eigen website, vermelding op 'degoedkoopstenotaris.nl') worden ingezet. Daarnaast worden ook de contacten met toeleveranciers gekoesterd en worden lezingen verzorgd rond bijvoorbeeld het nieuwe erfrecht.

Enkele kantoren maken gebruik van direct-mail om het kantoor bij toeleveranciers onder de aandacht te brengen. Er is zelfs één kantoor dat in de bioscoop is te zien.

De gevestigde kantoren hebben vaak al veel relaties in de regio met makelaars, banken en projectontwikkelaars. Bovendien hebben deze kantoren vaak ook een grotere ondernemingspraktijk en meer

vaste klanten. Mond-tot-mondreclame is voor alle kantoren van groot belang. Ook voor nieuwe kantoren is het van belang vanaf het begin goede kwaliteit te leveren.

Een relatief groot gevestigd kantoor heeft voor alle medewerkers die contact met cliënten hebben een trainingsprogramma ontwikkeld, gericht op het vergroten van de klantgerichtheid en het per telefoon kunnen onderbouwen van de door het kantoor gehanteerde tarieven.

Huisvesting en bereikbaarheid

De vestiging van de kantoren is ook een belangrijk punt bij het marketingbeleid. Hier zijn grote verschillen te zien. De bereikbaarheid is niet overal even goed, met name als het gaat om parkeervoorzieningen. Gemakkelijk en gratis parkeren is vooral voor de makelaars van belang, zij komen immers regelmatig bij de notaris op bezoek.
De inrichting van de kantoren verschilt sterk. Vaak is de wachtkamer erg simpel en puur functioneel. Er zijn ook kantoren die wat verder gaan en bijvoorbeeld aandacht besteden aan kleine kinderen met een speelhoekje. De stijl van de inrichting verschilt ook sterk. Gemeenschappelijk is echter dat het overal functioneel zakelijk is en nergens overdreven duur.

De openingstijden van de kantoren zijn de laatste jaren onveranderd of iets ruimer geworden. Notarissen beginnen vaak vroeg en blijven ook in de middagpauze open (niet allemaal overigens). Het is bovendien mogelijk om afspraken te maken buiten de vaste kantoortijden. Enkele kantoren hebben ook een ‘koopavond’ of zijn op zaterdag open.

Shoppende klanten

Klanten zijn bereid te reizen, maar notaristoerisme is wat overdreven

Alle kantoren hebben te maken met offerteaanvragen. Hierop wordt doorgaans alleen schriftelijk (of per e-mail) gereageerd. Voorheen werd ook wel telefonisch een opgave gedaan. De geïnterviewde kantoren vinden dit zonder uitzondering een begrijpelijke ontwikkeling. Ze merken ook dat mensen best bereid zijn een stuk te reizen om enkele honderden euro’s te besparen. Het notaristoerisme waarover wel wordt gesproken komt voor, maar het is toch veelal een regionale markt waarop de kantoren actief zijn. Het vermeende notaristoerisme heeft vaak als achtergrond dat mensen oorspronkelijk uit de bepaalde regio komen en het notarisbezoek vervolgens combineren met een familiebezoek.

Offertes en prijsbeleid

De code helder offreren wordt lang niet overal gebruikt. Een aantal kantoren kent de code ook niet. Anderen zien het als een richtlijn. De ondervraagde kantoren zijn qua omvang redelijk te vergelijken. Ze noemen ook allemaal eenzelfde aantal offerteaanvragen van 15 tot 20 per dag.

Er is in het prijsbeleid behoorlijk verschil te zien. Bij de laagste prijzen gaat het vaak om uitgeklede diensten. Ze gelden alleen als aan alle voorwaarden wordt voldaan, bijvoorbeeld een vroege aanlevertijd van de informatie van de hypotheekverstrekker. Per saldo krijgen de klanten vaak meerwerk in rekening gebracht. Het meerwerk is bovendien bij zo goed als alle akten te verwachten omdat geldverstrekkers vrijwel nooit ruim op tijd zijn met de stukken. Bij het meerwerk gaat het dan om relatief hoge bedragen van 100 en meer. De mogelijke meerwerkkosten worden volgens de betreffende kantoren wel in de offerte genoemd.

Daarnaast worden steeds vaker kosten bij collega’s in rekening gebracht voor dingen die voorheen collegiaal werden geleverd. Het komt ook voor dat kosten bij de wederpartij in rekening worden gebracht.
Onderhandelen over de tarieven is mogelijk en kan succesvol zijn. Er zijn kantoren die lagere prijzen hanteren als de klant erom vraagt. Bij prijsvechters is onderhandelen minder kansrijk.

Weer andere kantoren hanteren een vaste prijs voor alle transporten voor alle klanten ongeacht de waarde van het onderliggende registergoed. Er worden ook bedragen van 100.000 of 200.000 ge-

noemd als grens waarboven geen hogere tarieven meer worden gevraagd. 'Het zijn vaak de goedkopere appartementen waar we een hoop extra werk aan hebben, bij duurdere panden is het meestal vrij eenvoudig' volgens één van de notarissen.
Bij één kantoor kan de klant kiezen tussen een vooraf afgesproken vast tarief of een afrekening op basis van nacalculatie.

Bij alle kantoren zijn de tarieven zeer sterk gebaseerd op de daadwerkelijke kosten. Dat gaat ook op voor de familiepraktijk. Van kruissubsidie is nauwelijks nog sprake, in ieder geval veel minder dan voorheen. Dit blijkt overigens ook uit het tarievenonderzoek zoals opgenomen in de Trendrapportage Notariaat 2004.

Grote klanten zoals projectontwikkelaars krijgen bij hun vaste kantoren doorgaans een korting op de tarieven. Deze grote zakelijke relaties zijn al veel eerder op de prijs gaan letten dan de gemiddelde particulier.

Aard van het kantoor

De kantoren verschillen nauwelijks als het gaat om de aard van de werkzaamheden. De onroerendgoedpraktijk is bij de meeste kantoren van zeer groot belang, zeker bij de jongste kantoren. De familiepraktijk krijgt doorgaans nog steeds veel aandacht, zeker als het gaat om testamenten en samenlevingscontracten. De aankoop van een huis is dan een goed moment om die zaken te regelen. Deze 'cross-selling' is ook nodig om het kantoor rendabel te houden. De jongere kantoren zien juist de laatste jaren het aantal akten in de familiepraktijk groeien omdat ze daar ook meer aandacht aan besteden.

Een aantal prijsvechters beperkt de dienstverlening tot alle zaken die rond het transport en de hypotheekakte spelen. Het regelen van testamenten hoort daarbij. De overige notariële diensten krijgen minder aandacht. Dit is echter niet bij alle prijsvechters het geval: er zijn ook kantoren die nu ze eenmaal een positie in de markt hebben het dienstenpakket uitbreiden met bijvoorbeeld ook een ondernemingspraktijk.

De gevestigde kantoren, en dan met name de grotere kantoren, halen een aanzienlijk deel van de omzet uit de adviespraktijk voor ondernemingen, gemeenten en instellingen. Hierbij worden percentages genoemd van 20% en hoger. Ook bij deze kantoren blijft de onroerendgoedpraktijk echter de kurk waar het kantoor op drijft.

In het algemeen blijkt uit de interviews dat partijen de verdeling accepteren die nu is te zien in de markt. Er staan prijsvechters met een beperkter aanbod van diensten sterk geconcentreerd rond het transport van onroerend goed aan de ene kant, en wat duurdere kantoren met een full-service aanbod aan de andere kant.

4.3 Kwaliteit van de dienstverlening

Goed lopend proces

Kwaliteit is:
goed lopend proces…

De kantoren is gevraagd te omschrijven wat is te verstaan onder 'kwaliteit' in de onroerendgoedpraktijk. Voor de meeste zaken is dat samen te vatten in 'kwaliteit is vooral een goed lopend proces'. In dit proces worden alle checks en controles uitgevoerd, worden de partijen geïnformeerd over de voortgang. Het goed controleren en dat nog eens doen voor het passeren is dus essentieel.

Voor een belangrijk deel zijn dit zaken die zijn vast te leggen in een kwaliteitshandboek. De KNB stuurt hierop aan, de grote samenwerkingsverbanden zijn er ook mee bezig. Er zijn echter al kantoren die zelf een handboek hebben gemaakt tot aan ISO-certificatie toe.

...klantgerichtheid...

Klantgerichtheid

De marktwerking heeft ook positieve gevolgen voor de kwaliteit van de relationele aspecten van de dienstverlening. Kantoren zijn toch wakkergeschut en zijn nu veel actiever geworden richting klanten. Dit is ook terug te vinden in de ontwikkeling van nieuwe markten zoals estate planning, mediation en TTP-diensten.

Het ontstaan en doorontwikkelen van samenwerkingsverbanden als Netwerk Notarissen en Formaat wordt door de kantoren als een impuls voor kwaliteitsverbetering en professionalisering van het beroep gezien.

..niet bezuinigen op zorgvuldigheid.

Kwaliteit

Op de kwaliteit is te bezuinigen door minder controles te doen of bepaalde controles helemaal niet. Een andere mogelijkheid is in de akten verwijzen naar bepalingen in voorgaande akten, bijvoorbeeld rond zakelijke lasten en erfdienstbaarheden. Daarmee worden de problemen, werkzaamheden en kosten naar de toekomst verschoven. Bij enkele kantoren schijnt dit voor te komen volgens de geïnterviewden. Slechts één notaris kan dit tijdens het interview ook onderbouwen met bewijzen.

Zorgvuldigheid van werken komt bijvoorbeeld terug in de cijfers van het Kadaster zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2. Twee prijsvechters zijn zich in ieder geval goed bewust van het belang van het zorgvuldig werken. Zij kennen de eigen (goede) resultaten op dit gebied en noemen ze zelf in het interview zonder dat de interviewer op de hoogte was van de 'score' van het eigen kantoor bij het Kadaster.

De meeste kantoren zien geen samenhang in de ontwikkeling van de tarieven en de ontwikkeling van de kwaliteit. Er komen wellicht iets meer kleine fouten voor in tijden waarin veel transporten moeten plaatsvinden. Bijna iedereen geeft aan dat er goede en minder goede kantoren zijn. Dat was vroeger echter ook al het geval. Het is niet zo dat de goedkopere ook de minder goede zijn.

Bij één van de interviews heeft de notaris dossiers laten zien van zaken die collega's niet goed hebben afgehandeld. Het gaat hier om duidelijke fouten die vérstrekkende gevolgen hadden kunnen hebben als ze niet waren ontdekt.

Het ging hier onder andere om het vergeten van royementen, te laat of foutief uitvoeren van royementen. Het Kadaster is overigens recentelijk opgetreden tegen twee notarissen die op dit punt structureel in de fout gingen.

Sterke stijging premies beroepsaansprakelijkheid

Aansprakelijkheidsverzekering

De premies voor beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen zijn de laatste jaren sterk gestegen. Er is sprake van een verdubbeling. Daarbij heeft een grote rol gespeeld dat cliënten sneller een claim indienen dan vroeger. Als zich aantoonbaar kwaliteitsgebreken manifesteren is zeker te verwachten dat de premies (nog) verder stijgen. In het ergste geval is niet uit te sluiten dat bepaalde kantoren er niet in slagen een beroepsaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Op dit moment zijn er overigens nog geen aanwijzingen voor dat verzekeringen dat overwegen.

4.4 De toekomst

Aan het slot van de interviews is ingegaan op ontwikkelingen die nu al zijn te zien en die mogelijk zorgen baren voor de toekomst van het notariaat. De onderwerpen die bij dit deel van het gesprek bij een aantal interviews terugkomen worden in deze paragraaf kort beschreven.

Nog verdere prijsdaling?

Aan het slot van de interviews is ingegaan op de toekomst en dan met name de zorgen die kantoren hebben over de toekomst Nog verdere prijsdaling wordt wel gevreesd. Dit heeft verschillende negatieve kanten. De kostprijs wordt nu immers wel duidelijk benaderd, zo wordt aangegeven. Het heeft ook gevolgen voor de aantrekkelijkheid van het beroep. De instroom van nieuwe kandidaten dreigt dan af te nemen. Daar zijn nu overigens al aanwijzingen voor.

Verdere prijsdaling heeft ook invloed op het investeringsvermogen van kantoren. Als de marges te laag worden, wordt het moeilijk te blijven investeren in technologie, opleiding en vaardigheidstraining van medewerkers.

Uit cijfers van het BFT blijkt dat er steeds meer notarissen financiële zorgen hebben. Dit is een direct gevolg van de verminderde omzet. De kosten in het notariaat zijn vooral personeelskosten en die zijn niet op korte termijn te beïnvloeden. Bij veel kantoren is de winst daarom teruggelopen. De notaris zelf heeft in een aantal gevallen evenmin de mogelijkheid om de eigen bestedingsbehoeften op korte termijn aan te passen. Er kan sprake zijn van vaste hypotheeklasten, pensioenverplichtingen e.d. Het is dus niet zo dat kantoren die in problemen geraken in die situatie komen omdat er te veel geld uit het kantoor wordt getrokken voor privé-doeleinden. De belangrijkste oorzaak is dat de kantoorkosten niet snel genoeg zijn aan te passen aan de nieuwe situatie met lagere marges en lagere volumes.

Te veel afhankelijk van hypotheekmarkt

Op dit moment wordt de huizenmarkt en vooral de hypotheekmarkt gedreven door de historisch lage rente. Veel mensen nemen dus nu de gelegenheid te baat om hypotheken over te sluiten en/of te verhogen. Met name de prijsvechters hebben van deze oversluitmarkt veel voordeel. Lager zal de rente in ieder geval niet worden, dus deze markt zal in de komende jaren afnemen. Het is dus van belang hier niet te afhankelijk van te worden. Als de hypotheekrente stijgt, heeft dit ook direct gevolgen voor de huizenmarkt. Dit is zeker te verwachten als de economie nog niet echt aantrekt.

Samenstelling kantoren

Veruit de meeste kantoren in het notariaat bestaan uit kantoren met één notaris en één of meerdere kandidaat-notarissen. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat kleine kantoren in toenemende mate op zoek zijn naar óf schaalvergroting óf samenwerking om te kunnen blijven voldoen aan de inhoudelijke en bedrijfsmatige eisen die het vak stelt. Met het krimpen van de marges is die investeringscapaciteit voor kleinere kantoren beperkt. Dat geldt voor het investeren in mensen, bijhouden van het vak, en voor het investeren in ICT, kantoorvoorzieningen en marktbewerking.

De kleine kantoren kunnen associaties aangaan met bestaande grotere kantoren of met andere éénpitters. Er komen echter ook lossere samenwerkingsverbanden voor. Dit maakt het mogelijk als klein kantoor toch een compleet of completer dienstenpakket aan te bieden.

Onderlinge verhoudingen

Het gevoel van de oude Broederschap van notarissen is in twee van de drie regio's die in dit onderzoek onder de loep zijn genomen, de laatste jaren zo goed als verdwenen. In de andere regio is het saamhorigheidsgevoel sterk verminderd. Soms is er zelfs een vijandige sfeer ontstaan waarbij notarissen elkaar publiekelijk zwart maken. Dit is slecht voor de kantoren, maar ook voor de reputatie van het beroep. De verslechterde verhoudingen hebben bijvoorbeeld ook tot gevolg dat notarissen ringvergaderingen niet meer bezoeken en ook buiten die vergaderingen niet meer met elkaar in gesprek gaan. Het komt helaas ook voor dat notarissen over elkaar slechte verhalen vertellen, ook richting klanten, makelaars en andere verwijzers.

Bijlage I Gebruikte vragenlijst telefonische interviews

INTRO
Goedemorgen/-middag/-avond mevrouw/mijnheer, u spreekt met .... van het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf. . Ik wil u enkele vragen stellen over uw ervaringen met notarissen. Dit doen we in opdracht van het ministerie van Justitie om zo de ontwikkelingen in de notarismarkt te kunnen volgen. Zou ik een aantal vragen mogen stellen?

Vraag 01
Komt het vaak, soms, bijna nooit of nooit voor dat cliënten uw advies vragen bij de keuze van de notaris?
1: vaak
2: soms
3: bijna nooit
4: nooit
5: w.n.z./w.n.z.

Als Vraag 01 is groter dan 3 dan door naar Vraag 05

Vraag 02
Beveelt u één kantoor aan of heeft u een lijst van door u geselecteerde kantoren?
1: één kantoor
2: shortlist
3: weet niet / w.n.z.
4: beveel geen kantoren aan/geef alleen advies

Vraag 03
Waar let u op bij de selectie van kantoren?
Enq.: Meerdere antwoorden mogelijk
1: de prijs
2: de kwaliteit van de akten
3: de kwaliteit van de dienstverlening
4: de snelheid van reageren
5: de in de praktijk bewezen goede samenwerking
6: te maken afspraken over snelle afhandeling
7: nog anders namelijk.......
8: weet niet / w.n.z.

Vraag 04
Zijn er ook kantoren waarmee u speciale afspraken heeft gemaakt voor uw cliënten, bijvoorbeeld lagere prijzen.
1: ja, namelijk…..
2: nee
3: weet niet / w.n.z.

Vraag 05
Zijn er in uw omgeving ook kantoren die u nooit zou aanbevelen?
1: ja
2: nee
3: weet niet / w.n.z.

Als Vraag 05 is 1
Vraag 06
Kunt u toelichten waarom dat is?

Vraag 08
In uw regio zijn enkele goedkope kantoren actief. Heeft u ervaring met deze kantoren?
1: ja
2: nee
3: nee, ken geen goedkope kantoren
4: weet niet / w.n.z.
Als Vraag 08 is groter dan 1 dan door naar Vraag 11
Vraag 09
Bent u helemaal, gedeeltelijk of niet tevreden over de manier waarop deze goedkope kantoren werken?
1: helemaal
2: gedeeltelijk
3: niet tevreden
4: weet niet / w.n.z.

Vraag 10
Op welke punten behalve de prijs zijn de goedkope notarissen anders dan de anderen?

Vraag 11

Bent u het helemaal, gedeeltelijk of niet eens met de stelling dat de duurdere kantoren ook de betere kantoren zijn?
1: helemaal
2: gedeeltelijk
3: niet eens
4: weet niet / w.n.z.
Als Vraag 11 is kleiner dan 3

Vraag 11A
Kunt u uw antwoord toelichten?

Als Vraag 11 is 3
Vraag 11B
Kunt u uw antwoord toelichten?

Vraag 12
De laatste 4 jaar is er in de notarismarkt v eel veranderd. Welke positieve veranderingen ziet u?
Enq.: GOED DOORVRAGEN

Vraag 13
En welke veranderingen zijn volgens u niet goed?
Enq.: GOED DOORVRAGEN
Vraag 14
Merkt u wel eens dat een notaris foutjes of fouten maakt in de akten?
1: ja
2: nee
3: w eet niet / w.n.z.

Als Vraag 14 is groter dan 1 dan door naar Vraag 19INTRO

Vraag 15
Wat is de aard van die fouten?

Vraag 16
Komt dit zelden, een enkele keer, regelmatig of vaak voor?
1: zelden
2: een enkele keer
3: regelmatig
4: vaak
5: weet niet / w.n.z.

Vraag 17
Komt het de laatste jaren vaker voor dan voorheen?
1: ja
2: nee
3: weet niet/w.n.z.

Vraag 18
Treden die fouten steeds bij dezelfde kantoren op?
1: ja
2: nee
3: weet niet/w.n.z.

Vraag 19INTRO
Ik noem u vier aspecten over notariskantoren. Kunt u per aspect aangeven hoe het zich de laatste 4 jaar naar uw mening heeft ontwikkeld bij de notariskantoren die u kent? U kunt antwoorden met veel beter, beter, niet veranderd, slechter of veel slechter.

Vraag 19
De klantgerichtheid van de notariskantoren
De kwaliteit van de akten
De snelheid van handelen
De kosten van notarisdiensten

Is dit volgens u nu veel beter, beter, niet veranderd, slechter of veel slechter ten opzichte van 4 jaar geleden?
1: veel beter
2: beter
3: niet veranderd
4: slechter
5: veel slechter
6: weet niet/w.n.z.

Vraag 20
Zijn er naar uw indruk duidelijke verschillen te zien in de ontwikkeling die kantoren hebben gemaakt?
1: ja

2: nee
3: weet niet / w.n.z.

Als Vraag 20 is 1
Vraag 20A
Welke verschillen zijn u opgevallen?

Vraag 21
Zijn er tot slot nog zaken over de notarismarkt die nog niet aan de orde zijn geweest, maar die u wel wilt melden?
1: ja
2: nee
3: weet niet / w.n.z.

Als Vraag 21 is 1
Vraag 21A
Welke zaken zijn dat?

Afsluiting
Dan waren dit al mijn vragen. Ik dank u hartelijk voor uw medewerking aan dit onderzoek.

Bijlage 3

Overzicht notariële taken op grond van de wet

Domeinmonopolies notariaat
volgend uit diverse wetten [1]
september 2004 / (1001)

Boek 1 BW

Art. 80b	aangaan van partnerschapsvoorwaarden
Art. 115	aangaan van huwelijkse voorwaarden

Boek 2 BW

Art. 18	omzetting rechtspersoon
Art. 27+28	oprichting vereniging met volledige rechtsbevoegdheid
Art. 43	statutenwijziging vereniging met volledige rechtsbevoegdheid
Art. 54	oprichting coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij
Art. 53a	statutenwijzing coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij
Art. 64	oprichting naamloze vennootschap
Art. 86	uitgifte en levering van aandeel op naam, niet zijnde een aandeel als bedoeld in artikel 86*c* , of de levering van een beperkt recht daarop
Art. 124	statutenwijziging NV
Art. 175	oprichting besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid
Art. 196	uitgifte en levering van een aandeel of de levering van een beperkt recht daarop
Art. 234	statutenwijziging BV
Art. 286	oprichting stichting
Art. 293	statutenwijziging stichting
Art. 318	fusie van vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, stichting, naamloze vennootschap en besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid.
Art. 334n	splitsing van vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, stichting, naamloze vennootschap en besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid.

Boek 3 BW

Art. 31	*"Waar een wetsbepaling die betrekking heeft op registergoederen, een notariële akte of een notariële verklaring voorschrijft, is een akte of verklaring van een Nederlandse notaris vereist."*
Art. 89	voor overdracht van onroerende zaken vereiste levering
Art. 98	vestiging, overdracht en afstand van beperkte rechten
Art. 195	verdeling van de gemeenschap
Art. 205	notariële beschrijving van de goederen door vruchtgebruiker
Art. 260	(volmacht tot) vestiging hypotheek
Art. 268	openbare verkoop door hypotheekhouder ten overstaan van notaris

[1] De opsomming is ***niet*** limitatief, doch beperkt tot vaker voorkomende werkzaamheden van de notaris. De opsomming dient ter illustratie.

Art. 270	koper moet koopprijs voldoen aan notaris; notaris keert uit aan verkoper/hypotheekhouder
Art. 301 lid 3	een uitspraak waaraan een voorwaarde verbonden is mag alleen ingeschreven worden als uit een notariële akte of authentiek afschrift daarvan de vervulling van die voorwaarde blijkt.

Boek 4 BW

Art. 16 lid 2	kantonrechter kan bepalen dat de boedelbeschrijving bij notariële akte dient te geschieden.
Art. 18 lid 1	door echtgenoot ongedaan maken van verdeling nalatenschap
Art. 94	maken van uiterste wil
Art. 95	in bewaring nemen onderhandse uiterste wil
Art. 188	verklaring van erfrecht
Art. 197	(optreden als boedelnotaris)

Boek 5 BW

Art. 31	vastlegging van de grens door de eigenaars van land en water
Art. 60	mandeligheid
Art. 61	beëindiging mandeligheid
Art. 93 lid 2	tenietgaan ondererfpacht
Art. 109	splitsing in appartementsrechten
Art. 139 lid 3	wijziging akte van splitsing
Art. 143 lid 2	opheffing van de splitsing

Boek 6 BW

Art. 252 lid 2	vestiging van een kwalitatieve verplichting

Boek 7 BW

Art. 3 lid 2	inschrijving van koop registergoed gedurende de bedenktijd
Art. 3 lid 6	inschrijving van koop registergoed
Art. 177	schenking voor zover strekking werking na overlijden

Boek 8 BW

Art. 202	hypotheekverlening op een teboekstaand zeeschip of op een recht waaraan een zodanig schip is onderworpen
Art. 800	scheepshuurkoop van een in het in artikel 783 genoemde register teboekstaand binnenschip
Art. 1308+1309	vestiging zakelijk recht op een teboekstaand luchtvaartuig

Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

Art. 514	executoriale verkoop van onroerende zaken
Art. 570	executoriale verkoop van schepen
Art. 658 + 668	ver- en ontzegeling
Art. 671	opstellen boedelbeschrijving in ‘bijzondere’ gevallen
Art. 677	verdeling gemeenschap in ‘bijzondere’ gevallen

Faillissementswet

Art. 7 lid 2	verzegelen van de boedel hangende het onderzoek
Art. 93 lid 1	verzegeling van de boedel na faillietverklaring

Kadasterwet

Artt. 26, 27, 30, 33, 34, 35, 36	opstellen verklaring ter inschrijving in de openbare registers van: -- een rechtshandeling naar burgerlijk recht (26), -- verkrijging door de Staat van registergoederen (27), -- vervulling van een voorwaarde, verschijning van een onzeker tijdstip en dood van de vruchtgebruiker (30), -- naamsverandering, omzetting, fusie en splitsing van een rechtspersoon (33) -- een verjaring (34) -- verklaring van waardeloosheid (35) -- het feit dat het nut van een mandelige zaak voor elk der erven is geëindigd, het bestaan van een recht als bedoeld in art. 150, eerste lid Overgangswet nieuw BW en het ontstaan van een erfdienstbaarheid door bestemming of herleving (36)
Art. 77	opstellen akte van vernieuwing

Wet conflictenrecht huwelijksvermogensregime

Art. 4	verklaring dat het huwelijksvermogensregime niet wordt beheerst door het Nederlandse recht.

Wet conflictenrecht geregistreerd partnerschap (nog niet in werking getreden)

Art. 15	verklaring dat het partnerschapsregime niet wordt beheerst door het Nederlandse recht.

Wetboek van Koophandel

Art. 353	opstellen scheepsverklaring

Rijksoctrooiwet

Art. 69	openbare verkoop van een octrooi door een pandhouder of beslaglegger

Rijkswet vrijwillige zetelverplaatsing van rechtspersonen

Art. 2 + 10	wijziging van de akte van oprichting in verband met zetelverplaatsing BV/NV

Wet vrijwillige zetelverplaatsing derde landen

Art. 3, 4 en 5	Besluit tot zetelverplaatsing, terugbrengen van de zetel van en naar Nederland

Tijdelijke wet huurkoop onroerende zaken
Art. 2 huurkoop [2]

Uitvoeringswet Verordening tot instelling van Europese economische samenwerkingsverbanden
Art. 8 omzetting EESV in coöperatie met wettelijke aansprakelijkheid

Wet educatie en beroepsonderwijs
Art. 9.1.2 overdracht van de instandhouding van een openbare instelling

Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting
Art. 4 opgave in verband met inschrijving van een zeeschip in het rompbevrachtingsregister

Wet op de expertisecentra
Art. 52 + 58 overdracht van de instandhouding van een school

Wet op het primair onderwijs
Art. 49 + 56 overdracht van de instandhouding van een school

Wet op het voortgezet onderwijs
Art. 42c + 50 overdracht van de instandhouding van een school

Zaaizaad- en Plantgoedwet
Art. 50a openbare verkoop van een kwekersrecht door een pandhouder of beslaglegger

[2] Vergelijk art. 17 van deze wet: overgangsregeling

Bijlage 4

Brief van 9 november 2004 van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer

Vergaderjaar 2004–2005

23 706

Wettelijke regeling van het notarisambt, mede ter vervanging van de Wet van 9 juli 1842, Stb. 20, op het Notarisambt en de Wet van 31 maart 1847, Stb. 12, houdende vaststelling van het tarief betreffende het honorarium der notarissen en verschotten (Wet op het notarisambt)

Nr. 59

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2004

1. Inleiding

In mijn brief van 3 mei jongstleden[1] heb ik een integraal overzicht gegeven van diverse, deels met elkaar samenhangende beleidstrajecten ten aanzien van het notariaat. Ik heb u daarbij toegezegd u afzonderlijk te informeren over het *toezicht op het notariaat.*

Het toezicht op het notariaat kent vele vormen en is op zeer verschillende wijze georganiseerd. Het palet van toezichthouders is in 1999 door de Werkgroep Toezicht notariaat onder leiding van de toenmalige president van de rechtbank Den Haag, mr. A.H. van Delden, onder de loep genomen. Dit rapport is bij brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 29 november 1999 aan U verzonden. Deze werkgroep concludeerde dat het toezicht op het notariaat verbrokkeld en weinig gecoördineerd is. De werkgroep adviseerde om het interne preventieve toezicht te versterken door kwaliteitszorg in de vorm van systematische kwaliteitsbewaking- en bevordering onder verantwoordelijkheid van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) te ontwikkelen. Voor wat betreft de versterking van het externe preventieve toezicht dacht de werkgroep voor de langere termijn aan het onderbrengen van de toezichtfunctie bij een speciaal hiervoor toegeruste externe instantie.

Recentelijk is, zoals bij u bekend is, de Commissie evaluatie Wet op het notarisambt onder leiding van dhr. mr. A. Hammerstein geïnstalleerd met als opdracht de wet- en regelgeving van het notarisambt in den brede aan een onderzoek te onderwerpen. De rapportage van de Commissie is voorzien voor medio 2005. De commissie heeft een brede taakopdracht en zij zal ook de verbrokkeling en coördinatie van het toezicht alsmede de inrichting en werkwijze van het tuchtrecht in beschouwing nemen.

Als het gaat om het toezicht op de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening, acht ik het echter niet gewenst en ook niet noodzakelijk om te wachten op de rapportage van de Commissie. Er zijn op het terrein van de

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 23 706, nr. 56.

KST81374
0405tkkst23706-59
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2004

kwaliteit en integriteit van de beroepsgroep de afgelopen tijd al de nodige initiatieven door de KNB genomen, maar gezien recente informatie (zoals het Jaarverslag van Bureau Financieel Toezicht (BFT) 2003, de ronde tafel d.d. 5 oktober jl., die is georganiseerd door de vaste commissie van Justitie en de aanloop naar de ledenvergadering van de KNB op 8 oktober jl.) tot dusverre met ontoereikend resultaat. Het is van groot belang thans de inspanningen van de afgelopen periode te effectueren en tot een intensivering te komen.

De essentie van deze intensivering heb ik reeds in mijn brieven aan Uw Kamer van 3 mei jl. en van 9 juli jl.[1] verwoord. In de eerste plaats verricht de KNB verder de nodige inspanningen ter borging van de aan de beroepsgroep toevertrouwde elementen. Daarenboven zijn een (in omvang beknopte) externe voorziening van stelseltoezicht – oftewel: vindt genoemde borging door de KNB afdoende plaats – en gericht toezicht op basis van signalen en risicoanalyse nodig. Het heeft mijn voorkeur deze taken toe te voegen aan de huidige taken van het BFT. Met de in deze brief beschreven maatregelen wordt, als het gaat om toezicht op kwaliteit en integriteit van de beroepsbeoefening, een markante stap vooruit gezet.

2. Vertrouwen in het notariaat

De notaris vervult in onze samenleving een belangrijke en unieke functie. Als openbaar ambtenaar en onpartijdig adviseur verschaft hij door het regelen en vastleggen van rechtsverhoudingen en het formaliseren van wilsverklaringen zekerheid in het rechtsverkeer.
Om deze belangrijke functie met soms verstrekkende rechtsgevolgen adequaat te kunnen vervullen zijn bij wet- en regelgeving nadere eisen aan de deskundigheid en de beroepsuitoefening van de notaris gesteld. Zo wordt van de notaris verlangd dat hij in zijn werkzaamheden een hoge mate van zorgvuldigheid betracht en hij zich in alle gevallen strikt onafhankelijk en onpartijdig opstelt. Op deze manier wordt getracht het publieke belang van rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling te borgen.

Of de notaris er in alle gevallen in slaagt aan de gestelde eisen te voldoen, is moeilijk vast te stellen. De notaris oefent zijn ambt in zelfstandigheid uit en de aard van de werkzaamheden van de notaris brengt met zich mee dat eventuele onvolkomenheden niet of pas in een laat stadium aan het licht komen (bijvoorbeeld als de erflater overlijdt, het huwelijk wordt ontbonden of het huis wordt doorverkocht). Daar komt bij dat de notaris een wettelijke geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht heeft.

Dit alles maakt niet alleen dat de notaris een belangrijke en unieke functie in onze samenleving vervult, maar ook een kwetsbare en moeilijk te controleren functie. Incidenten in de beroepsuitoefening van de notaris die de rechtszekerheid aantasten kunnen leiden tot maatschappelijke onrust en een verminderd vertrouwen van de burger in het notariaat. Vertrouwen in het notariaat is een groot goed en alle inspanningen dienen erop gericht te zijn het zorgvuldig verworven vertrouwen van de samenleving in de notaris te waarborgen en te behouden. Ter bepaling of voldaan wordt aan de gestelde eisen is goed toezicht, ook al kan het optreden van incidenten daarmee uiteraard niet volledig worden uitgesloten, essentieel.

3. De notaris verandert

Naast de specifieke kenmerken die inherent zijn aan het notariaat hebben maatschappelijke ontwikkelingen en de komst van de nieuwe notariswet op 1 oktober 1999 er verder toe bijgedragen dat een vernieuwde dynamiek van het notariaat wordt verlangd om haar belangrijke wettelijke taak

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 23 706, nr. 57.

ten behoeve van de rechtsbescherming in de toekomst goed te kunnen blijven vervullen.[1] De confrontatie met een competitieve markt en prijsconcurrentie, maar ook een verminderde conjunctuur, brengen in voorkomende gevallen spanningen met zich mee voor onder andere de integriteit van de beroepsuitoefening. Ook de interdisciplinaire samenwerking met andere (juridische) beroepsgroepen zorgt voor spanning op de onafhankelijkheid en transparantie van het notarisambt.

Zonder vooruit te lopen op de analyse van de commissie Hammerstein, kan gesteld worden dat dit spanningsveld mogelijke risicofactoren oplevert voor de positionering en het functioneren van de notaris, en dus ook voor zijn integriteit.[2]
Ter illustratie: uit het jaarverslag 2003 van het BFT blijkt onder andere dat in 48 gevallen de bewaringspositie van de zogenaamde derdengeldrekening op één of meerdere momenten negatief is geweest. In een aantal van deze gevallen is slechts sprake van administratieve tekortkomingen, maar ten principale geldt dat ook binnen de beroepsgroep het bewust aantasten van de derdengeldrekening voor andere doeleinden wordt gezien als «doodzonde». Het BFT heeft in 2003 ook 22 klachten ingediend bij de kamer van toezicht, waarvan vijf naar aanleiding van onderzoeksresultaten.

4. Problemen bij het huidig toezicht op het notariaat

Thans heeft het BFT tot taak om toezicht te houden op de financiële huishouding bij de beroepsuitoefening van de notarissen en gerechtsdeurwaarders. De rol van het BFT beperkt zich tot de op financieel en administratief gebied geldende regels, hetgeen impliceert dat het BFT – net als andere «aspecttoezichthouders» – alleen toezicht mag houden op kwaliteit en integriteit voorzover dit een aspect betreft dat uit zijn wettelijke gedefinieerde toezichttaak voortvloeit. Het BFT kan derhalve geen integraal toezicht houden op kwaliteit en integriteit.
De kamer van toezicht is wél belast met het toezicht op alle aspecten van de beroepsuitoefening, maar is in de praktijk vanwege haar repressieve functie beperkt qua onderzoeksmogelijkheden. Bovendien zijn vraagtekens te plaatsen bij de combinatie van toezicht en tuchtrecht bij de kamer.

Oordeelsvorming over de conclusie van de, in de inleiding vermelde, Werkgroep Toezicht Notariaat omtrent verbrokkeling van toezicht en een gebrek aan coördinatie tussen toezichthouders vereist een fundamentele beschouwing van het gehele complex aan wet- en regelgeving. Derhalve heb ik de commissie Hammerstein verzocht nader in te gaan op het formele vraagstuk hoe om te gaan met de veelheid van toezichthouders binnen het notariaat.

De werkgroep concludeerde daarnaast dat het bestaande toezicht op het notariaat overwegend een repressief karakter heeft. Zoals hierboven reeds beschreven, heeft de notaris een publiekrechtelijke functie, met unieke bevoegdheden om in het rechtsverkeer op een aantal vitale terreinen in het algemeen belang wettelijk voorgeschreven diensten aan opdrachtgevers te verlenen. Mijn verantwoordelijkheid voor de goede werking van dit wettelijk stelsel vereist naar zijn aard noodzakelijkerwijs primair een sterk preventief werkend toezicht naast overigens onvermijdelijk repressief ingrijpen.
Om dit preventief toezicht te intensiveren is de komende tijd een aantal maatregelen van groot belang:
- De KNB zal het intern ontwikkelde kwaliteitssysteem implementeren; in het kader daarvan zal ook bijzondere aandacht moeten worden gegeven aan integriteitsvragen.
- In situaties die zich daarvoor lenen zal de KNB zelf actief optreden

[1] De notaris verandert, Jaarverslag KNB 2002–2003, p. 5.
[2] Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit, mr. F.Lankhorst en dr. J.M. Nelen, pp. 42–50.

tegen bij haar bekende leden van de beroepsgroep die zich niet gedragen zoals een notaris betaamt.
- Aan een externe instantie zal de taak worden toebedeeld toe te zien op de werking van de kwaliteitsen integriteitswaarborging; deze instantie zal daarbij tevens de bevoegdheid krijgen in individuele gevallen nader onderzoek te doen en de casus zonodig voor te leggen aan de tucht-rechter.

De KNB heeft de afgelopen jaren al verschillende initiatieven genomen betreffende het interne toezicht, maar de effectuering daarvan is nog niet in alle gevallen toereikend. Dit hangt samen met de omstandigheid dat een aantal initiatieven van zeer recente datum is. Daarnaast is de KNB als publiekrechtelijke beroepsorganisatie bevoegd en voldoende geëquipeerd tot kwaliteitsbevordering, door middel van onder meer verordening-bevoegdheid. Het accent heeft echter vooral gelegen op normstelling en minder op handhaving.

Dat het huidige preventieve toezicht op kwaliteit en integriteit nog niet volwaardig is, werd ook door de deelnemers aan de ronde tafel d.d. 5 oktober 2004 bij de vaste commissie van Justitie veelvuldig benoemd.

5. Investering door de KNB

Een belangrijke plaats is weggelegd voor de kwaliteitszorg en -bevordering (inclusief integriteit) vanuit het notariaat zelf. Daarbij zijn al belangrijke stappen gezet. In oktober 2003 heeft het bestuur van de KNB de zogenoemde Kwaliteitsnorm van de KNB uitgebracht.

Deze kwaliteitsnorm bevat normen op het gebied van de organisatie van het notariskantoor, de oriëntatie en opdrachtaanvaarding, het uitvoeren van de opdracht, het passeren van de akte, de nazorg en de ondersteu-nende processen. De normen zijn grotendeels gebaseerd op de wet- en regelgeving voor het notariaat. Het kwaliteitssysteem is niet statisch, maar zal voortdurend in beweging zijn en worden aangepast aan nieuwe inzichten en praktijkervaring.

Om te bezien of de opzet en werking van de kwaliteitssystemen van de kantoren voldoen aan de in de Kwaliteitsnorm van de KNB neergelegde kwaliteitsnormen, is een bijbehorend auditsysteem ontwikkeld. Door opgeleide auditors afkomstig uit het notariaat worden aan de hand van checklists kwaliteitsonderzoeken verricht. Deze auditors beschikken over een grote mate van vakinhoudelijke kennis, mede omdat een deel van hun oordeel gebaseerd moet zijn op «professional judgement». Het zijn dan ook in eerste instantie adviseurs die helpen om de professionaliteit van de beroepsgroep te bevorderen. In het voorjaar van 2004 is de KNB in pilot-vorm begonnen met het uitvoeren van de eerste audits. Deze audits vinden vooralsnog op vrijwillige basis plaats en zijn bedoeld om ervaring met het kwaliteitssysteem en het auditwerkprogramma op te doen. Met deze stappen is een basis gelegd. Het komt nu aan op het effectueren daarvan.

Bij de recente wijzing van de Wna is de KNB met ingang van 1 augustus 2004 de bevoegdheid gegeven om bij verordening regels te stellen betref-fende de bevordering van de kwaliteit van de beroepsuitoefening.[1] De KNB heeft momenteel een verordening op de kwaliteit in voorbereiding, waarin de invoering en verplichtstelling van kwaliteitstoetsing van notaris-kantoren wordt geregeld.
Een interne beleidsnota ter voorbereiding op de verordening ligt thans ter bespreking voor aan de ledenraad van de KNB. Vooropgesteld dat deze daarna zonder grote aanpassingen de instemming van de ledenraad

[1] Wna, artikel 61, tweede lid.

verkrijgt, schat het bestuur van de KNB in dat de verordening eind 2005 aan mij ter goedkeuring kan worden voorgelegd. Met deze verordening kan het handhavingstraject indien noodzakelijk via het tuchtrecht worden getoetst en de naleving van rechtswege worden afgedwongen.

De KNB kan als publiekrechtelijke beroepsorganisatie niet volstaan met het organiseren van kwaliteitsbeleid en -audits. Zij kan ook anderszins actief optreden op het gebied van de handhaving, zoals onlangs is aangetoond.
De genoemde confrontatie met een competitieve markt en prijsconcurrentie vanaf 1 oktober 1999 heeft bij individuele notarissen geleid tot verschillende bewegingen. Daarbij zijn ook bewegingen die gewild of ongewild de grenzen van het toelaatbare opzochten. Dit wekte ook verontrusting bij Uw Kamer, getuige vorig jaar gestelde Kamervragen[1]. Dit voorjaar heeft de KNB het initiatief genomen bij haar leden een inventarisatie te houden van marktinitiatieven. Mede op basis van dit materiaal heeft de KNB in twee gevallen bevorderd dat er juridische stappen zijn gezet. In beide gevallen bleek de tuchtrechter de visie van de KNB te delen.

Uit deze twee voorbeelden is eens te meer duidelijk geworden dat de rol van de KNB niet beperkt is tot kwaliteitsbeleid voorzover dat in regelgeving is neergelegd maar zich eveneens uitstrekt tot het integriteitsbeleid ten behoeve van de beroepsgroep. Dat hoeft niet te verbazen, want integriteit is een kernkwaliteit van de beroepsgroep die ook intern ontwikkeld en onderhouden moet worden. De wijze van optreden van de KNB in bovengenoemde twee gevallen leent zich in voorkomende gevallen dan ook voor herhaling, hetgeen mij passend voorkomt voor een publiekrechtelijke beroepsorganisatie. Met vorenstaande jurisprudentie in de hand en met de intensivering van het preventieve toezicht moet de KNB in toenemende mate in staat worden geacht om zichtbaar voor haar leden de grens te trekken tussen pionieren enerzijds en overschrijding van de norm anderzijds. Daarbij zal de KNB in discussie met haar leden moeten komen tot gezaghebbende uitspraken over het te verwachten danwel het feitelijk optreden waar het de onafhankelijkheid betreft.

Een dergelijk optreden van de KNB, in gevallen waar sprake is van strijdigheid met de door haar als publiekrechtelijke organisatie wenselijk geachte normen op het terrein van kwaliteit en integriteit, kan er wel toe leiden dat het gewenst wordt om ook de formele mogelijkheden en bevoegdheden van de KNB op dit punt nader te bezien. Ik wil dit aspect in overleg met de KNB en de externe toezichthouder (zie hieronder) en in afstemming met de commissie Hammerstein bezien.

6. Externe toezichtfunctie als complement

Aanvullend op het preventieve toezicht door de KNB is een externe toezichtsfunctie over de volle breedte van de beroepsuitoefening gewenst. Het BFT voert in het huidig toezichtbestel bij het notariaat reeds het financieel toezicht uit. Uit bijgaande evaluatie[2] blijkt dat, behoudens enkele verbeterpunten, het BFT het huidige financiële toezicht voldoende doelmatig en doeltreffend uitvoert. Mede om te voorkomen dat het huidige complex van toezichthouders verder uitdijt ben ik voornemens om met het BFT te bezien of het mogelijk is om ook deze nieuwe toezichtsfunctie in het BFT op te laten gaan.

Deze toezichtsfunctie omvat allereerst het toezicht op de opzet, bestaan en werking van (de relevante onderdelen van) het kwaliteitssysteem.
De toetsing van de wijze waarop de auditing wordt uitgevoerd en de toetsing van de juistheid en volledigheid van de oordelen van de auditors is daarbij het eerste aangrijpingspunt. Bij dit stelseltoezicht is voorts inbe-

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, Aanhangsel 1649 en 1650.
[2] Evaluatie Bureau Financieel Toezicht (BFT), Het Expertise Centrum (HEC), Den Haag, 25 juni 2004. Dit stuk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

grepen het toezicht op de activiteiten die de KNB anderszins ontplooit om inbreuken op de gewenste kwaliteit en integriteit bij de taakvervulling door notarissen tegen te gaan. Van de KNB mag immers een actieve en consequente opstelling worden verwacht.

De externe toezichthouder heeft derhalve als taak om vast te stellen of de activiteiten van de auditors c.q. de KNB afdoende zijn. Waar dit niet zo is, ook als dat een gevolg is van onvoldoende mogelijkheden, moet de externe toezichthouder dat vaststellen. Per norm dient van geval tot geval te worden bezien of het mogelijk en wenselijk is om dergelijke toezichtaspecten alsnog te vervatten in het interne kwaliteitssysteem of andere activiteiten van de KNB.

De externe toezichthouder krijgt tevens de bevoegdheid in individuele gevallen (nader) onderzoek te doen naar notarieel handelen dat mogelijk strijdig is met de wettelijke opdracht, met KNB-verordeningen, met de noodzakelijke onafhankelijkheid of anderszins met de gewenste integriteit. Van die bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt indien de externe toezichthouder dat nodig acht. Aanleiding kunnen bijvoorbeeld meldingen of signalen zijn uit de audit door de KNB, maar bijvoorbeeld ook van het bestuur van de KNB (met name gevallen waarin de KNB optreden gewenst acht maar daarvoor geen onderzoeksmogelijkheid beschikbaar heeft), de voorzitter van de kamer van toezicht, vanuit het ministerie van Justitie of vanuit een derde belanghebbende. Resultaat van het specifieke onderzoek vormt een feitelijk dossier ten behoeve van verdere oordeelsvorming. De externe toezichthouder kan dit dossier (en waar van toepassing met zijn voorstel over te treffen maatregelen) ter nadere beoordeling voorleggen aan de KNB, de tuchtrechter of het Openbaar Ministerie.

7. Implementatietraject

Het is evident dat met de daadwerkelijke invoering van het toezicht op kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening nog wel enige tijd is gemoeid. Het implementatietraject bevat vier van elkaar te onderscheiden activiteiten: 1. Definitieve aanwijzing en equipering van het BFT als externe toezichthouder, 2. nadere uitwerking met de kamers van toezicht, 3. het opstellen van een gezamenlijk toezichtarrangement en 4. Het voorbereiden van de noodzakelijke wettelijke grondslag (zie § 7.1 tot en met § 7.4). Overigens ben ik voornemens deze activiteiten zoveel mogelijk parallel te laten verlopen.

§ 7.1 Aanwijzing externe toezichthouder

Zoals eerder in deze brief is gemeld, ben ik voornemens om met het BFT te bezien of het mogelijk is om ook de nieuwe toezichtstaak in het BFT op te laten gaan. Daarbij dient wel onder ogen te worden gezien dat deze nieuwe toezichtstaak, hoewel beknopt qua volume, wel andere competenties en kennis vergt dan hetgeen voor het financieel toezicht benodigd is. Bijzonder aandachtspunt bij de inrichting van de toezichthouder zijn dan ook de competenties van de medewerkers. Zo is praktische kennis en ervaring met het functioneren van het notariaat benodigd om effectief (meta-)toezicht uit te kunnen oefenen op de kwaliteit en integriteit van de dienstverlening. Naast kennis van het notariaat en vakinhoudelijke kennis, zijn de zogenoemde «zachte» kanten van wezenlijk belang bij de uitoefening van het toezicht. Onder deze «zachte» kanten worden organisatieculturele aspecten verstaan zoals onderlinge verhoudingen, wederzijds vertrouwen en respect, de wijze van communiceren, houding en bejegening alsmede beeldvorming. Tezamen met het BFT zal moeten worden onderzocht of deze organisatie in staat is binnen redelijke termijn tot een efficiënte en effectieve invulling van het nieuwe taakgebied te komen.

Aandachtspunt daarbij is ook het ervoor zorgdragen dat uit een specifiek doel verkregen informatie niet zomaar beschikbaar gesteld kan worden voor een ander doel, zoals een tuchtrechtelijk onderzoek.

§ 7.2 Nadere uitwerking met de kamers van toezicht

De toekomstige taken van de externe toezichthouder vereisen zorgvuldige afstemming met de kamers van toezicht. Het is uit een oogpunt van scheiding van functies van aanklager en rechter minder gewenst dat een «vooronderzoek», in het kader van de toezichtfunctie gelast door de voorzitter van de kamer van toezicht, kan leiden tot een tuchtrechtelijke klacht bij diezelfde kamer van toezicht. Hier komt artikel 6 van het EVRM, dat elke procespartij recht geeft op een onafhankelijke en onpartijdige rechter, in het geding. Dit aspect wordt expliciet aan de commissie Hammerstein voorgelegd.
Wel blijft het wenselijk dat de (voorzitter van de) kamer van toezicht in het belang van waarheidsvinding bevoegd is een onderzoek op te dragen aan derden en voorts signalen kan doen toekomen aan de externe toezichthouder, welke uiteindelijk zoals gesteld zélf bevoegd is te besluiten tot een gericht onderzoek.

§ 7.3. Opstellen van een gezamenlijk toezichtarrangement

Met de bij het toezicht betrokken partijen zal een toezichtarrangement worden afgesloten. In een toezichtarrangement komt de praktische invulling van het toezicht tot uiting. Het meest wezenlijke kenmerk van een toezichtarrangement is dat verschillende partijen met elkaar samenwerken om het toezicht te ontwikkelen en uit te oefenen. Het toezichtarrangement is een dynamisch geheel dat aangepast dient te worden als daartoe een praktische noodzaak blijkt, bijvoorbeeld omdat besloten is om bepaalde toezichtaspecten alsnog te vervatten in het interne kwaliteitssysteem. Belangrijk onderdeel van het toezichtarrangement vormt ook het maken van afspraken rondom aanleveren van informatie.

§ 7.4. Voorbereiden en aanbrengen wettelijke grondslag

Het voornemen om het huidig toezicht te versterken vereist een aanpassing van de wet- en regelgeving. Bij deze materie dient ook rekening te worden gehouden met mededingingsrechtelijke aspecten. Een wetsvoorstel zal worden voorbereid, opdat de in deze brief vermelde vernieuwingen in de toezichtstructuur worden gereguleerd. Gedegen toezichthouden vereist specifieke bevoegdheden, waarbij in formele zin voldoende rekenschap wordt gegeven aan doelmatigheid, rechtmatigheid en zorgvuldigheid.

Van bepaalde bevoegdheden, zoals het betreden van plaats van praktijkuitoefening en inzage in de dossiers, boeken en bescheiden, ligt het in de rede dat deze toekomen aan de externe toezichthouder. Zoals aangegeven in het vijfde hoofdstuk wil ik zonodig ook met de KNB en de externe toezichthouder, in afstemming met de commissie Hammerstein verkennen of de huidige wettelijke bepalingen de KNB niet – teveel – beknotten bij het uitoefenen van haar handhavingsactiviteiten of dat er anderszins nog belemmeringen zijn ten aanzien van de kwaliteitsbevordering.

In de aanpassing van wet- en regelgeving zal ook het door de KNB en het BFT onderschreven voornemen worden meegenomen om bij het financieel toezicht meer dan thans te steunen op de werkzaamheden die worden uitgevoerd in het kader van de reguliere accountantscontrole. Daardoor kan de financieel toezichthouder meer terugvallen op de bevindingen van de accountant en daarmee vervolgens effectiever en effi-

ciënter haar financiële toezichttaak uitvoeren. Hiertoe ben ik voornemens om het huidige voorschrift tot beoordelingsverklaring bij de jaarstukken aan te scherpen tot een accountantsverklaring.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Bijlage 5

Verslag van een schriftelijk overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 23 706, nr. 61.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2004–2005

23 706 Wettelijke regeling van het notarisambt, mede ter vervanging van de Wet van 9 juli 1842, Stb. 20, op het Notarisambt en de Wet van 31 maart 1847, Stb. 12, houdende vaststelling van het tarief betreffende het honorarium der notarissen en verschotten (Wet op het notarisambt)

Nr. 61

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 februari 2005

Binnen de vaste commissie voor Justitie[1] hebben enkele fracties de behoefte enkele vragen en opmerkingen aan de minister van Justitie voor te leggen over de brief inzake «Toezicht op de kwaliteit en integriteit Notariaat» van 9 november 2004 (kamerstuk 23 706, nr. 59). De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 14 februari 2005. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

De adjunct-griffier van de commissie,
De Groot

[1] Samenstelling:
Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Voorzitter Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), Ondervoorzitter Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL), Vacature (algemeen) en Vacature (algemeen).
Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Örgü (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Karimi (GL), Hermans (LPF) en Vergeer (SP).

KST84224
0405tkkst23706-61
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2005

Inleiding van de minister

Bij brief van 9 november 2004 (TK 23 706, nr. 59) heb ik u de brief inzake het toezicht op de kwaliteit en integriteit Notariaat aangeboden. Een drietal fracties binnen de vaste commissie voor Justitie heeft vragen en opmerkingen aan mij voorgelegd. Met belangstelling heb ik kennis genomen van deze vragen en opmerkingen en ik zal daar dan ook graag op in gaan. Een aantal vragen heeft betrekking op het standpunt van de KNB zoals verwoord in een afzonderlijke brief over dit onderwerp van de KNB aan uw Kamer. Ik kan u echter meedelen dat de beantwoording van de door u gestelde vragen ertoe geleid heeft dat de oorspronkelijk geconstateerde verschillen van inzicht met de KNB niet meer aan de orde zijn. Er bestaat met de KNB geen verschil van mening meer over de wijze waarop het toezicht op de kwaliteit en integriteit versterkt dient te worden. In dat opzicht sluit de opstelling van de KNB aan bij de beantwoording van de vragen. Uit oogpunt van herkenbaarheid volg ik bij de beantwoording in overwegende mate de opzet van de brief van 9 november jl..

I. Vragen en opmerkingen van de fracties

Inleiding

De leden van de CDA-fractie signaleren dat de wijze van toezicht van het notariaat al in 1999 onder de loep is genomen en dat toen is geconcludeerd dat het toezicht te verbrokkeld en te weinig gecoördineerd was. Deze leden vragen waarom sindsdien niets is ondernomen om het toezicht wel goed te laten functioneren?
Voorts vragen deze leden of kan worden aangegeven op welke punten de minister de aanbevelingen van de Werkgroep Toezicht notariaat onderschrijft en op welke punten hij van het advies afwijkt? Zij onderschrijven de noodzaak om wat betreft de vormgeving van het toezicht vooruit te lopen op de aanbevelingen van de Commissie Hammerstein. Wat echter als commissie met andere aanbevelingen op dit terrein komt dan de minister nu voorstelt? Heeft de minister wel kennis mogen nemen van de voorlopige conclusies van de Commissie Hammerstein?

De leden van de SP-fractie onderschrijven het standpunt van de minister dat waar het gaat om het toezicht op de kwaliteit en de integriteit van de beroepsuitoefening door de notaris, het niet wenselijk of noodzakelijk is te wachten op de Commissie Hammerstein. Echter, deze leden kunnen niet anders dan constateren dat veel van de huidige zorgen en vragen met betrekking tot de integriteit van sommige notarissen direct samenhangen met de gevolgen van de invoering van de nieuwe Wet op het notarisambt, vooral door de introductie van de marktwerking in het notariaat. Daarom merken de leden van de SP-fractie op dat alleen het versterken van het toezicht op het notariaat niet voldoende zal zijn om alle problemen op dit terrein op te lossen. Terugdraaien van de marktwerking in het notarisambt zou daar een zeer belangrijke bijdrage aan kunnen leveren. Voor een nadere discussie over dit onderwerp wachten deze leden met belangstelling de evaluatie van de Commissie Hammerstein af.

De leden van de SGP-fractie kunnen zich vinden in het standpunt dat het niet per se noodzakelijk is om wat betreft het toezicht op de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening te wachten op de rapportage van de Commissie evaluatie Wet op het notarisambt. Zij vragen echter hoe dit standpunt zich verhoudt tot de mededeling dat de commissie Hammerstein is verzocht nader in te gaan op het formele vraagstuk hoe om te gaan met de veelheid van toezichthouders binnen het notariaat, mede gezien het feit dat deze commissie eerst medio 2005 zal rapporteren.

De notaris verandert

De leden van de CDA-fractie informeren naar de stand van zaken betreffende het aangekondigde wetsvoorstel inzake de notaris in loondienst. De minister constateert dat mede als gevolg van een meer competitieve markt en prijsconcurrentie spanningen voor onder andere de integriteit van de beroepsuitoefening kunnen ontstaan en dat dat mogelijke risicofactoren oplevert voor de positionering en het functioneren van de notaris. Zonder vooruit te lopen op de conclusies van de Commissie Hammerstein, menen de leden van de CDA-fractie wel op te mogen merken dat zij ook bij de minister een gevoel van urgentie proeven om de doorgeschoten marktwerking aan banden te leggen. Is dit juist?

Problemen bij het huidig toezicht op het notariaat

De leden van de CDA-fractie merken op dat de minister stelt dat er vraagtekens te stellen zijn bij de combinatie van toezicht en tuchtrecht bij de kamer van toezicht. Kan nader worden ingegaan op de vraagtekens die daarbij geplaatst kunnen worden? De minister meent dat de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (verder: KNB) «in situaties die zich daarvoor lenen» zelf actief moet optreden tegen bij haar bekende leden van de beroepsgroep die zich niet gedragen zoals het een notaris betaamt. Kan worden uitgelegd wat wordt bedoeld met «situaties die zich daarvoor lenen»?

Investering door de KNB

De leden van de CDA-fractie delen het pleidooi van de minister voor en sterk preventief werkend toezicht naast het overigens onvermijdelijk repressief ingrijpen. Zij hebben echter nog twijfels of dat preventieve toezicht wel bij de KNB zelf neergelegd kan worden. De minister concludeert dat effectuering van de door de KNB genomen initiatieven betreffende het interne toezicht nog niet toereikend is. Bij deze leden rijst dan de vraag waarop het vertrouwen van de minister is gebaseerd dat zij op korte termijn wél tot een adequaat intern toezicht zullen komen. Zij hebben daar nog onvoldoende vertrouwen in.
Bovendien heeft ook de KNB zelf zich tegen dit voornemen verzet. De KNB meent dat zij daartoe te weinig mogelijkheden en handvatten heeft. Waarom wordt er niet geluisterd naar deze signalen vanuit de branche zelf? Hoe meent de minister dat dit interne toezicht kan functioneren als de KNB zelf al aangeeft daarvoor niet geëquipeerd te zijn?
Voorts vragen deze leden of het feit dat de KNB optreedt als «belangenclub» voor de notarissen en daarom per definitie geen objectieve organisatie is, in de ogen van de minister geen belemmering vormt voor het invullen van een onafhankelijk toezichtorgaan?
De leden van de CDA-fractie vragen de minister verder het argument van de KNB te beoordelen dat het toekennen van de interne toezichtfunctie aan de KNB niet eens mogelijk is in het kader van de machtenscheiding omdat KNB ook een wetgevende taak heeft.
Overigens zijn deze leden er wel van overtuigd dat KNB in kader van preventie wel degelijk een belangrijke rol heeft, maar dat hun taak vooral ziet op het formuleren en handhaven van toelatingseisen. De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat het thans wel heel gemakkelijk is om notaris te worden aangesteld. Waarom wordt een antecentenonderzoek of psychologisch onderzoek niet onderdeel gemaakt van de toetredingseisen? Bovendien pleiten deze leden ervoor om de jonge notaris als onderdeel van de benoemingsprocedure ook te laten verschijnen voor een commissie. Zij zijn van mening dat hiermee al in een vroeg stadium veel kaf van het koren gescheiden kan worden. Per slot van

rekening dient bij de benoeming rekening te worden gehouden met de bijzondere aard van het beroep. Hoe staat de minister hier tegenover?

De leden van de SGP-fractie onderschrijven het standpunt dat bij het interne kwaliteitstoezicht een rol voor de KNB is weggelegd, in het bijzonder door het stimuleren van verbeteringen. De KNB zou moeten streven naar verplichtstelling van de kwaliteitstoets van notariskantoren door middel van een verordening, waartoe zij krachtens de recente wijziging van de Wet op het notarisambt met ingang van 1 augustus 2004 de bevoegdheid heeft gekregen. Deze leden stellen echter de vraag of het de bedoeling is dat het Bureau Financieel Toezicht (verder BFT) vervolgens weer zogenoemd stelseltoezicht gaat uitoefenen op de kwaliteitsaudits van de KNB. Indien dat de bedoeling is, achten deze leden dit niet wenselijk. Nieuw toezicht, voornamelijk extern integriteitstoezicht, zou volgens deze leden in handen gelegd moeten worden van een Inspectie voor het notariaat.

Externe toezichtfunctie als complement

Genoemde leden achten het van belang dat het systeem van checks en balances er ook in voorziet dat toezicht op toezicht mogelijk is. Waarom is ervoor gekozen dat het instituut dat het externe preventieve toezicht zal vervullen (BFT) ook het toezicht op het interne preventieve toezicht vervult? Is nog overwogen om bijvoorbeeld de Raad voor de Accreditatie toezicht te laten houden op het functioneren van de kwaliteitsonderzoeken?

De leden van de SP-fractie kunnen zich vinden in het voornemen van de minister om het externe toezicht op het notariaat te versterken. Bovendien onderschrijven zij het voornemen van de minister om te bezien of deze extra toezichthoudende taak kan worden ondergebracht bij het BFT. Echter, net als de KNB heeft gedaan in haar standpunt over de brief van de minister, vragen zij waarom de minister kiest voor versterkt toezicht *op de KNB* en niet op de notarissen. Hoe beoordeelt de minister de kritiek van de KNB, dat extern toezicht op de KNB, om na te gaan of die de integriteit van het notariaat wel voldoende bevordert en handhaaft, zich niet verdraagt met de trias politica? Hoe beoordeelt de minister de overweging van de KNB, dat de KNB de regels zou moeten stellen, een extern toezichthouder onderzoek naar de handhaving van deze regels zou moeten doen en de tuchtrechter zou moeten oordelen over overtredingen van deze regels? De leden van de SP-fractie ontvangen graag een nadere reactie van de minister op het standpunt van de KNB met betrekking tot de voorliggende brief van 9 november 2004 (23 706, nr. 59).
De leden van de SP-fractie delen de zorg van de KNB dat zij weinig mogelijkheden heeft om op te treden tegen notarissen die zich niet houden aan de eisen van hun ambt. Juist daarom is het zaak het werkterrein van het externe toezicht uit te breiden met integriteitstoezicht *op de notarissen*. De taak van de KNB ligt veeleer op het gebied van de interne kwaliteitsbevordering en -toezicht. Bovendien zou een dergelijke scheiding van functies (toezichthoudende taak buiten de KNB) (verdere) complicaties rond de kamers van toezicht kunnen voorkomen. Overigens hebben de leden van de SP-fractie vragen over de huidige samenstelling van de kamers van toezicht en voornamelijk over het aandeel van notarissen in deze kamers. Ook voor een nadere discussie over dit onderwerp wachten de leden van de SP-fractie met belangstelling op de evaluatie door de Commissie-Hammerstein.

De leden van de SGP-fractie hebben begrip voor het standpunt dat deze nieuwe (externe) toezichtsfunctie bij voorkeur niet moet leiden tot het verder uitdijen van het complex toezichthouders. Daarom kunnen zij zich

voorstellen dat de eerder genoemde Inspectie voor het notariaat zou worden ondergebracht bij het BFT. Deze leden herinneren er overigens aan dat het BFT als ook de KNB al eerder de instelling van een Inspectie hebben bepleit. Het grote voordeel zien deze leden hierin dat de Inspectie onder meer zelf initiatieven kan nemen tot onderzoek naar het functioneren van een individuele notaris. Deze leden stellen in dit verband de vraag of de minister onderkent dat de huidige Kamers van Toezicht slecht of matig toegerust zijn voor het doen van zulk onderzoek. Bovendien stellen zij de vraag of het doen van zulk onderzoek wel goed past bij de rechtsprekende taak van de kamers.
Tot slot vragen de leden van de SGP-fractie of de minister onderkent dat het, bezien vanuit het principe van machtenscheiding, in elk geval niet voor de hand ligt om integriteitsonderzoek bij de KNB onder te brengen, aangezien de KNB medewetgever zal zijn van verordeningen waaraan de integriteit zal moeten worden getoetst.

Implementatietraject

De leden van de CDA-fractie constateren dat minister een gedetailleerd implementatietraject voor ogen heeft, maar daar nog geen tijdpad bij kan noemen. Hij volstaat met constatering dat met de daadwerkelijke invoering van het toezicht op kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening nog wel enige tijd is gemoeid. Omdat deze leden overtuigd zijn van het feit dat het gevoel van urgentie ook leeft bij de minister, rijst bij hen de vraag op welke termijn hij de nieuwe toezichtstructuur geïmplementeerd dacht te hebben.

II. Reactie van de minister van Justitie

Het onderwerp toezicht staat al lange tijd hoog op de agenda. Toezicht heeft een belangrijke functie in het scheppen van vertrouwen bij burgers, belanghebbenden en bij de onder toezicht staande organisaties. Effectief toezicht past in de brede maatschappelijke behoefte om zicht te krijgen op de wijze waarop diverse organisaties en instanties gebruik maken van hun bevoegdheden. Goed toezicht kan een belangrijke impuls geven tot kwaliteitsverbetering van de dienstverlening, ook voor het notariaat.

In 1999 heeft de Werkgroep toezicht notariaat een rapport opgesteld met diverse aanbevelingen voor de korte en de lange termijn inzake het stelsel van toezicht. In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom sinds die tijd niets is ondernomen, wil ik aangeven dat de focus de eerste tijd gericht is geweest op de implementatie van het financiële toezicht bij onder andere de notarissen. Het evaluatie-rapport, opgesteld door Het Expertise Centrum, bevat onder andere de conclusie dat dit toezicht, enkele aandachtspunten daargelaten, thans doeltreffend en efficiënt door het Bureau Financieel Toezicht (hierna: BFT) wordt uitgevoerd. Vervolgens zijn er op Europees niveau richtlijnen tot stand gekomen ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld. De werkingssfeer van deze bepalingen strekt zich ook uit tot het notariaat. De notaris dient zich te houden aan de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties en de Wet Identificatie Dienstverlening. Ook hierop dient toezicht gehouden te worden. Het BFT is sedert 12 september 2003 aangewezen als toezichthouder. De implementatie van dit toezicht is nog in ontwikkeling.
Ook het denken over toezicht op kwaliteit en integriteit heeft niet stilgestaan. In een door Justitie ingestelde werkgroep, waarin zowel de KNB als het BFT participeerden, is in 2003 en 2004 bezien hoe het toezicht op kwaliteit en integriteit vormgegeven kon worden. De brief inzake toezicht op de kwaliteit en integriteit is hier mede een resultante van. De keuze nu het toezicht op kwaliteit en integriteit te intensiveren hangt verder samen

met de ervaringen in de praktijk sinds de inwerkingtreding van de Wet op het notarisambt in 1999. Terzake verwijs ik ook naar de recent uitgebrachte trendrapportage (TK 23 706, nr.60).

Wat betreft het eerder genoemde rapport van de Werkgroep Toezicht vragen de leden van de CDA-fractie of ik kan aangegeven op welke punten ik de aanbevelingen onderschrijf en op welke punten ik van het advies afwijk. Met de onlangs aan u gezonden brief van 9 november 2004 is een belangrijke aanbeveling van de werkgroep voor de langere termijn onderschreven. Het betreft het onderbrengen van de preventieve externe toezichtfunctie bij een speciaal hiervoor toe te rusten instantie.

Het rapport van de werkgroep toezicht notariaat is verder één van de bouwstenen geweest voor de brief inzake toezicht op kwaliteit en integriteit. Daarnaast kan de Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt (Commissie Hammerstein) gebruik maken van de bevindingen uit het rapport. Zo maakt het benoemde knelpunt in het rapport van de verbrokkeling («acht met toezicht belaste instanties») bijvoorbeeld onderdeel uit van de brede taakopdracht waarover de commissie zich buigt, zodat ik de desbetreffende adviezen daarover afwacht. Na bestudering van het advies van de commissie zal ik een beleidsmatig oordeel terzake geven. Ik ben verheugd te constateren dat zowel de leden van de CDA-fractie, de SP-fractie als de SGP-fractie mijn zienswijze delen om, voor wat betreft het toezicht op de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening, niet te wachten op de uitkomsten van de Commissie Hammerstein. De leden van de CDA-fractie stellen wel de vraag wat te doen als de commissie medio 2005 met andere aanbevelingen op dit terrein komt. De Commissie heeft een brede taakopdracht, getuige het instellingsbesluit welke u op 9 juli 2004 is toegezonden (TK23 706, nr.57). Zij zal zich eerder buigen over aanvullende vragen in de bredere context van het toezicht die bijvoorbeeld betrekking hebben op het aantal toezichthouders en de verhouding tussen het tuchtrecht en het toezicht. Het ligt dus niet in de rede dat de Commissie Hammerstein zich in detail zal bezig houden met de uitwerking van het toezicht op de kwaliteit en integriteit van het notariaat.
Ik kan verder de leden van de CDA-fractie meedelen dat ik niet op de hoogte ben van eventuele voorlopige conclusies van de Commissie Hammerstein en zie het eindrapport van de Commissie Hammerstein met vertrouwen tegemoet. Het door de leden van de SGP-fractie in dit verband specifiek benoemde vraagstuk van de veelheid van toezichthouders is ook onderdeel van de taakopdracht van de Commissie.

De leden van de SP fractie zijn van mening dat veel van de huidige zorgen en vragen met betrekking tot de integriteit van sommige notarissen direct samenhangen met de gevolgen van de invoering van de nieuwe Wet op het notarisambt, vooral door de introductie van de marktwerking in het notariaat. Zij merken op dat alleen het versterken van het toezicht op het notariaat niet voldoende zal zijn om alle problemen op dit terrein op te lossen en zijn van mening dat het terugdraaien van de marktwerking in het notarisambt daar een zeer belangrijke bijdrage aan kan leveren. Vertrouwen in het notariaat is een groot goed en daarom dienen alle inspanningen er op gericht te zijn om dat vertrouwen te waarborgen en te behouden. Goed toezicht is daartoe essentieel, maar ik ben uiteraard niet de mening toegedaan dat hiermee het optreden van incidenten uitgesloten is. Het versterkte toezicht zal echter wel een grote preventieve werking hebben en vormt daarom een noodzakelijke aanvulling op het bestaande repressieve toezicht. De stelling van deze fractie dat terugdraaien van de marktwerking een belangrijke bijdrage kan leveren kan ik niet onderschrijven. Hiervoor verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de CDA-fractie of er sprake is van doorgeschoten marktwerking.

De notaris verandert

Op 1 oktober 1999 is de nieuwe Wet op het notarisambt in werking getreden. De gedachte achter de wet was dat door de concurrentie niet alleen de tarieven lager worden, maar dat de notarissen geprikkeld worden tot productinnovatie en een verbetering van kwaliteit. Echter mede als gevolg van een meer competitieve markt en prijsconcurrentie kunnen spanningen optreden voor onder andere de integriteit van de beroepsuitoefening, hetgeen mogelijke risicofactoren oplevert voor de positionering en het functioneren van de notaris. Deze en andere praktische effecten van deze wet worden sinds de inwerkingtreding van die wet gevolgd. Na een drietal monitorrapporten is onlangs de eerste trendrapportage notariaat aan u toegezonden (TK 23 706, nr. 60).

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat zij ook bij mij een gevoel van urgentie proeven om de doorgeschoten marktwerking aan banden te leggen.
Of sprake is van doorgeschoten marktwerking kan ik op dit moment niet vaststellen. Wel vind ik de ontwikkelingen, zoals ook aangegeven in mijn brief van 3 mei 2004 (TK 23 706, nr. 56) dermate verontrustend dat ik besloten heb tot een snelle evaluatie van de wet. Daartoe is de Commissie Hammerstein ingesteld. Ik ben thans in afwachting van het advies van de Commissie Hammerstein. Het advies wordt medio dit jaar verwacht waarna op korte termijn een standpunt ter zake aan de Kamer zal worden voorgelegd.

Naast de introductie van de marktwerking in de notariële dienstverlening hebben zich op het terrein van het functioneren van de professionele dienstverleners zoals de notaris diverse ontwikkelingen voorgedaan. Zo kan ik u, in reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie, wat betreft het wetsvoorstel notaris in loondienst, melden dat de voorbereiding zich in een vergevorderd stadium bevindt. Met de KNB wordt deze en volgende maand overlegd over een aantal aspecten van het wetsvoorstel, dat daarna zo spoedig mogelijk voor consultatie en daarna voor advies aan de Raad van State wordt gezonden.

Problemen bij het huidige toezicht op het notariaat

De leden van de CDA-fractie vragen welke kanttekeningen er te plaatsen zijn bij de combinatie van toezicht en tuchtrecht bij de kamers van toezicht. Met toezicht doel ik in dit verband bijvoorbeeld op de taak van de voorzitter van de kamer van toezicht om in voorkomende gevallen een onderzoek te gelasten naar de naleving van bij en krachtens de Wet op het notarisambt gestelde regels. Aanleiding voor een onderzoek kan een klacht zijn die tegen een notaris wordt ingediend, maar een onderzoek kan ook op eigen initiatief van de kamer plaatsvinden hetgeen tot een ambtshalve klacht kan leiden. Vervolgens heeft de kamer van toezicht tot taak tuchtzaken te behandelen die mogelijkerwijs voortkomen uit het eerder ingesteld onderzoek. Weliswaar schrijft de wet voor dat niet dezelfde voorzitter zowel in het vooronderzoek als bij de behandeling van de tuchtzaak mag optreden, maar het is niet optimaal dat de bevoegdheid onderzoeken te initiëren en de besluitvorming omtrent het al dan niet tuchtrechtelijk afdoen, is neergelegd bij dezelfde instantie die is belast met de tuchtrechtspraak zelf.

Het is gebruikelijk dat de bevoegdheden een onderzoek in te stellen cq te gelasten en de besluitvorming om zaken voor te leggen aan de tuchtrechter worden belegd bij een ander orgaan dan het college dat met de tuchtrechtspraak is belast. De mate waarin de taken wringen wordt sterker bij een intensivering van het toezicht in de hierboven bedoelde zin.

Met bovenstaande reactie meen ik ook antwoord gegeven te hebben op de vraag van de SGP-fractie die gesteld is bij de paragraaf over de «Externe toezichtsfunctie als complement» of het doen van onderzoek naar het functioneren van een individuele notaris wel goed past bij de rechtsprekende taak van de kamers.

Om het preventieve toezicht bij de KNB te versterken dient de KNB het intern ontwikkelde kwaliteitssysteem te implementeren en dient de KNB daarnaast zelf actief richting haar leden op te treden in situaties die zich daarvoor lenen. De KNB heeft namelijk als publiekrechtelijke beroepsorganisatie een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van haar leden, die van een wettelijke basis is voorzien in artikel 61, eerste lid van de Wet op de notarisambt. De KNB heeft tot taak de bevordering van een goede beroepsuitoefening door de leden en van hun vakbekwaamheid. Haar taak omvat mede de zorg voor de eer en het aanzien van het notarisambt.

In dat verband heeft de KNB een signalerende taak waar het gaat om mogelijke problemen onder haar leden. Indien de KNB bij de uitvoering van het preventieve toezicht zoals hiervoor omschreven op dergelijke problemen stuit is zij bevoegd al dan niet door tussenkomst van het BFT een klacht voor te leggen aan de kamer van toezicht of een verzoek in te dienen om een onderzoek te gelasten. Er is echter een grens aan het optreden van de KNB, omdat de KNB geen «opsporingsorgaan» is en ook niet over de daarbij behorende bevoegdheden beschikt. Tegen deze achtergrond doel ik, in reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie, op «situaties die zich daarvoor lenen».

Investeren door de KNB

Ik ben verheugd dat de CDA-fractie mijn pleidooi deelt voor een sterk preventief werkend toezicht naast het repressieve toezicht, De leden van de CDA-fractie vragen wel aandacht voor signalen vanuit de KNB en voor de (on)mogelijkheden van het uit oefenen van het interne toezicht door de KNB. Hier ga ik ook nader in op de vraag van de leden van de SP-fractie die gesteld zijn bij de paragraaf over de «Externe toezichtsfunctie als complement».
Deze leden vragen daar om een nadere reactie op het standpunt van de KNB en geven aan de zorg van de KNB dat zij weinig mogelijkheden heeft om op te treden tegen notarissen die zich niet houden aan de eisen van hun ambt.
Laat ik vooropstellen dat de KNB mijn zienswijze deelt over de noodzaak om het toezicht op het notariaat te versterken. De zorg voor kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening acht ik, verwijzend naar de wettelijke taakomschrijving van de KNB, primair een verantwoordelijkheid van de beroepsgroep zelf. Net als kwaliteit is integriteit een kernkwaliteit van de beroepsgroep zelf die ook intern ontwikkeld en onderhouden dient te worden. De verantwoordelijkheid van de KNB houdt niet op bij de normering of het ontwikkelen en onderhouden van systemen die de kwaliteit en integriteit bevorderen, maar omvat ook de verantwoordelijkheid de toepassing van dergelijke systemen in de praktijk te volgen en zo nodig te signaleren waar niet aan de normen wordt voldaan. De leden van de CDA-fractie hebben echter weinig vertrouwen dat de KNB in staat is om op korte termijn tot een adequaat intern toezichtsysteem te komen. De KNB heeft terzake van de bevordering van de kwaliteit en de integriteit, veel stappen gezet. Het voorstel moet leiden tot een intensivering van de reeds genomen activiteiten waardoor het naar mijn mening mogelijk moet zijn om op termijn een voldoende niveau van kwaliteit en integriteit te bereiken.
In mijn brief heb ik reeds uiteengezet welke activiteiten de KNB in het kader van de versterking van het preventieve kwaliteitstoezicht heeft

ondernomen. Zo heeft het bestuur van de KNB in 2003 de Kwaliteitsnorm uitgebracht en is een auditsysteem ontwikkeld aan de hand waarvan kwaliteitsaudits worden gehouden. Deze vorm van intern toezicht wordt door de KNB niet ter discussie gesteld en ik verschil dan ook niet van mening met de KNB dat een externe toezichthouder de taak moet krijgen om toezicht te houden op die kwaliteitsaudits.
Ook ben ik van mening dat de scheidslijn tussen «kwaliteit» en «integriteit» arbitrair is en in de praktijk niet altijd even duidelijk te maken. Daarom pleit ik ervoor om zowel de interne kwaliteitszorg, als de interne zorg voor de integriteitbewaking bij de KNB neer te leggen en deze aspecten niet uit elkaar te halen.
De KNB heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het bevorderen van de integriteit van de beroepsgroep. De externe toezichthouder houdt op haar beurt «stelseltoezicht» op de activiteiten die de KNB uitoefent ter bevordering van de integriteit van haar leden, ongeacht de vraag of dit in het kwaliteitssysteem of op andere wijze is vormgegeven. Zoals reeds in de brief aangegeven kan op een later moment bezien worden of het noodzakelijk en gewenst is de KNB waar het gaat om haar taak bij het bevorderen van de kwaliteit en integriteit (extra) formele bevoegdheden toe te kennen.
Ik ben het met de KNB eens dat de echte «opsporings- en handhavingstaken» inclusief bijbehorende bevoegdheden, evenmin als het vellen van een rechterlijk oordeel, niet bij de beroepsorganisatie thuishoren. Bovendien zijn de leden van de CDA fractie van mening dat de KNB optreedt als een belangenorganisatie en om die reden geen objectieve organisatie zou zijn. Ik ben het daar niet mee eens. De KNB is een publiekrechtelijke beroepsorganisatie, bekleed met bevoegdheden en dat vormt geen belemmering om te investeren in de borging van de aan de beroepsgroep vertrouwde elementen, zoals kwaliteit en integriteit.

Wat betreft het argument van de KNB dat in het kader van de machtenscheiding een interne toezichtsfunctie niet mogelijk is merk ik, in reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie, op dat de KNB geen met staatsmacht beklede organisatie is, maar een publiekrechtelijke beroepsorganisatie met een integraal takenpakket zoals omschreven in artikel 61 eerste lid van de Notariswet. Voor de uitvoering van die taak heeft de KNB onder meer een regelgevende bevoegdheid. Echter, in dit verband kan de KNB niet alleen regels stellen, maar heeft zij ook een signalerende taak waar het gaat om mogelijke problemen onder haar leden. Indien de KNB constateert dat regels niet worden nageleefd kan zij dit melden bij het BFT en de kamers van toezicht. Rechtspreken is echter voorbehouden aan de kamers van toezicht. In welke gevallen de tuchtrechter een uitspraak wordt gevraagd is afhankelijk van zaken die worden voorgelegd, onder meer door de KNB.

In de Wet op het notarisambt staan regels voor de te volgen procedure voor benoeming van (kandidaat-)notarissen. De regels bevatten diverse waarborgen, zoals een advies van de Commissie van deskundigen die een advies geeft over het ondernemingsplan. Voorts dient de stageduur van zes jaar te zijn voltooid. Bij de kamer(s) van toezicht in de arrondissementen waar door de kandidaat-notaris is gewerkt wordt navraag gedaan of er klachten zijn ingediend. Ook dient een verklaring omtrent het gedrag bij het benoemingsverzoek te worden meegestuurd. Ik ben het eens met de leden van de CDA-fractie dat toelatingseisen een preventieve werking kùnnen hebben. Echter, voor een beslissing over een eventuele aanpassing van de benoemingsprocedure te nemen, wacht ik eerst af wat Commissie Hammerstein over de benoemingsprocedure zal adviseren.

Externe toezichtfunctie als complement

De leden van de SGP-fractie achten het niet wenselijk dat het Bureau Financieel Toezicht (BFT) «stelseltoezicht» zou gaan uitoefenen op de kwaliteitsaudits van de KNB en dat dit in handen gelegd zou moeten worden van een Inspectie voor het notariaat.
Ik begrijp uit de vraagstelling dat de leden van de SGP-fractie in dit kader de noodzaak tot een extern oordeel delen, maar de (voorlopige) keuze voor de organisatie die de taak uitvoert in twijfel trekken.
Belangrijk argument voor het bij het bij voorkeur bij het BFT neerleggen van het externe toezicht in plaats van bij een ander orgaan zoals bijvoorbeeld de Raad voor de Accreditatie, is dat het BFT reeds belast is met het uitoefenen van het financiële toezicht en het toezicht op de naleving van de Wet melding Ongebruikelijke Transacties en de Wet Identificatie Dienstverlening. Uit het bij de brief gevoegde evaluatierapport blijkt bovendien dat het BFT het huidige financiële toezicht, ook al is er nog een aantal aandachtspunten, voldoende doelmatig en doeltreffend uitvoert. Bezien of het BFT ook deze toezichtstaak onder zich kan krijgen ligt dan ook voor de hand. Op deze manier kan integraal toezicht worden uitgeoefend. Uiteraard zal in het met het BFT te voeren overleg gedegen moeten worden geborgd dat een uitbreiding van de toezichtstaak op effectieve en efficiënte wijze gestalte kan krijgen.

De leden van de SP-fractie stellen de vraag waarom ik kies voor versterkt toezicht op de KNB en niet voor versterkt toezicht op de notarissen. Deze veronderstelling is onjuist. Het voorstel is om de rol die de KNB heeft voor wat betreft de bevordering van de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening van de individuele notarissen te versterken. Hiervoor heeft de KNB als publiekrechtelijke beroepsorganisaties een pro-actieve en signalerende rol richting de individuele notarissen. Wanneer de KNB in dat kader signaleert dat niet aan de normen wordt voldaan, zal zij het BFT vragen om onderzoek te doen jegens individuele notarissen. Wel zal het BFT «stelseltoezicht» houden op de KNB en heeft het BFT in dat kader een taak om te bezien of de door de KNB gehanteerde werkwijzen om de kwaliteit en integriteit te bevorderen, goed functioneren, maar het BFT krijgt geen bevoegdheden om sancties ten aanzien van de KNB uit te oefenen.

De leden van de SP-fractie vragen naar mijn oordeel over de kritiek van de KNB, dat extern toezicht op de KNB om na te gaan of de KNB de integriteit wel voldoende bevordert, zich niet verdraagt met de trias politica. Hier herhaal ik wat ik reeds hierboven geantwoord heb op vragen van de leden van de CDA fractie dat de KNB als publiekrechtelijke beroepsorganisatie een integraal takenpakket heeft. In dit verband kan de KNB niet alleen regels stellen, maar heeft zij ook een pro-actieve en signalerende taak waar het gaat om mogelijke problemen onder haar leden.

De leden van de SP-fractie vragen om een reactie op de brief van de KNB. Voor een groot deel ben ik in voorgaande antwoorden op vragen van de verschillende fracties ingegaan op onderdelen uit de brief waarover ik met de KNB van mening verschilde. Voor zover dat nog niet gebeurd is ga ik daar verderop op in. Overigens is gedurende de beantwoording van de vragen gebleken dat er eigenlijk nauwelijks verschil van mening meer bestaat met de KNB en dat de KNB mijn voorstel steunt. Wat betreft de vraag van de leden van de SP-fractie hoe ik de overweging van de KNB beoordeel, dat de KNB de regels zou moeten stellen, een extern toezichthouder onderzoek naar de handhaving van deze regels zou moeten doen en de tuchtrechter zou moeten oordelen over overtredingen van deze regels kan ik de SP-fractie het volgende meedelen. De genoemde onderverdeling is geen juiste. Overigens bestaat hierover met de KNB geen verschil van mening. Wij beiden zijn van mening dat de KNB een regel-

gevende bevoegdheid heeft voor wat betreft de kwaliteit en de integriteit. Echter «opsporings- en handhavingstaken» met daarbij behorende bevoegdheden worden niet belegd bij de KNB. Er zal dus ook niet door een externe toezichthouder onderzoek gedaan worden naar de handhaving daarvan. De KNB heeft een eigen rol in het bevorderen van de integriteit en kwaliteit van de beroepsgroep. De externe toezichthouder houdt zoals eerder gezegd «stelsel toezicht» op deze activiteiten van de KNB.

Daarnaast zijn de leden van de SP-fractie van mening dat integriteittoezicht op de notarissen geen taak zou zijn voor de KNB, maar dat dit belegd zou moeten worden bij de externe toezichthouder. Zoals ik hiervoor heb aangegeven ben ik van oordeel dat de pro-actieve en signalerende rol van de KNB zich niet alleen beperkt tot het kwaliteitsbeleid maar zich eveneens uitstrekt tot het integriteitbeleid. Immers ook integriteit is een kernkwaliteit van de beroepsgroep die ook intern ontwikkeld en onderhouden dient te worden. De scheidslijn tussen «kwaliteit» en «integriteit» is arbitrair en in de praktijk niet altijd even duidelijk te maken. Daarom pleit ik ervoor om zowel de interne kwaliteitszorg, als de interne zorg voor de integriteitbewaking bij de KNB neer te leggen en deze aspecten niet uit elkaar te halen.

De leden van de SGP-fractie zien als voordeel van een Inspectie dat deze zelf initiatieven zou kunnen nemen tot onderzoek naar het functioneren van een individuele notaris. Dit zou niet weggelegd zijn voor de huidige kamers van toezicht omdat deze slecht of matig toegerust zijn voor het doen van zulk onderzoek. In juridisch opzicht zijn de kamers wel voldoende toegerust (artikel 96 leden 2 tot en met 6 Wet op het notarisambt). Inherent aan de feitelijke positie van de kamers is echter wel dat er weinig of geen ruimte is voor pro-actief optreden. Mede gezien de eerdere gesignaleerde onzuiverheid ben ik het met de leden van de SGP-fractie om eerder genoemde redenen eens dat het wenselijk is tot een andere positionering van met name de toezichtstaak te komen.

De vraag van de leden van de SGP-fractie of het doen van onderzoek past bij de rechtsprekende taak van de kamers van toezicht heb ik reeds beantwoord in de paragraaf inzake «De problemen bij het huidige toezicht op het notariaat». Dat geldt ook voor de vraag of ik onderken dat het niet voor de hand ligt om integriteitonderzoek door de KNB zelf te laten uitvoeren omdat de KNB medewetgever is van verordeningen waaraan de integriteit moet worden getoetst. Hiervoor verwijs ik naar het antwoord dat ik hierboven heb gegeven op de vraag van de SP-fractie die van mening is dat het integriteittoezicht thuishoort bij de externe toezichthouder en niet bij de KNB.

Implementatietraject

Om daadwerkelijk tot invoering van het toezicht op kwaliteit en integriteit te kunnen komen moeten diverse activiteiten worden verricht. Zo moet overleg gevoerd worden met het BFT of de nieuwe taak effectief en efficiënt uitgevoerd kan worden, moet een toezichtarrangement gestalte krijgen, is overleg met de kamers van toezicht nodig en ten slotte dient de wet te worden aangepast. Ik ben voornemens om deze activiteiten zo snel mogelijk in overleg met de meest betrokken partijen op te pakken. Echter, uitgaande van de gemiddelde duur van wetgevingstrajecten verwacht ik niet eerder dan eind 2006 het gehele traject voltooid te hebben.

Bijlage 6

Beknopte reactie commissie op CPB-rapport

Beknopte reactie op het rapport Competition and quality in the notary profession van het Centraal Planbureau

Bij het ter perse gaan van haar eindrapport heeft de commissie kennis genomen van het rapport Competition and Quality in the Notary Profession van het Centraal Planbureau (CPB).
De commissie constateert dat het rapport een economische invalshoek heeft, wat verklaart dat tegen een aantal zaken anders wordt aangekeken. Met name wat de toetredingsdrempels betreft is de commissie na rijp beraad tot haar advies gekomen, dat daaraan geen afbreuk moet worden gedaan. De commissie verschilt hierover sterk van mening met de opstellers van het CPB-rapport.

Hoewel het CPB stelt dat zijn voorstellen niet zijn af te leiden uit zijn analyse, wordt toch de conclusie getrokken dat een toets van het ondernemingsplan niet nodig is, dat de ministerieplicht kan worden afgeschaft en dat verschijning in persoon bij een notaris niet nodig is gelet op de digitale mogelijkheden. Hiermee wordt miskend wat de essentiële waarden zijn van het notariaat.
Specialisatie van kantoren, zoals het CPB bepleit, doet afbreuk aan de full-service gedachte, die inhoudt dat in ieder geval op kantoorniveau alle relevante rechtsgebieden in beschouwing kunnen worden genomen. Naar de mening van de commissie moeten alle kantoren op de gangbare gebieden, zoals ondernemingsrecht, onroerend goed- en familierecht, deskundig zijn om klanten gedegen en breed gefundeerd te kunnen adviseren. Het gaat bij een goede advisering van de cliënt immers om de samenhang tussen verschillende rechtsgebieden. Overigens is de commissie van mening dat in speciale gevallen doorverwijzing naar een andere notaris mogelijk moet zijn, mits zeker is dat die notaris de gevraagde diensten aan cliënt levert.
Het ondernemingsplan speelt een onmisbare rol bij de benoeming van notarissen. Op grond van dat plan wordt namelijk beoordeeld of een financieel levensvatbare onderneming wordt gevestigd, wat van groot belang is voor de kwaliteit en integriteit van de uitoefening van het ambt. Gelet op de aard van het ambt kan aan het beginsel van vrije vestiging alleen de hand worden gehouden als dit met voldoende waarborgen is omgeven.
De verschijning is persoon heeft een essentiële functie in de eerste plaats in die zin dat daardoor de notaris kan controleren of inderdaad sprake is van wilsovereenstemming en of alle relevante rechtsgebieden in beschouwing zijn genomen en voorts bij het voorkomen van fraude.
Het CPB stelt voor dat de notaris ook buiten de regio diensten kan verlenen. De commissie wijst erop, dat het reeds is toegestaan dat notariskantoren diensten aanbieden aan cliënten uit het gehele land. Overigens mogen notariskantoren niet structureel buiten hun vestigingsplaats kantoor houden.
De commissie onderschrijft in hoofdstuk 6 van haar rapport de conclusie van de Werkgroep Toezicht dat moet worden gestreefd naar een systeem van goed gecoördineerd integraal toezicht, zowel preventief als repressief. Het gaat haar te ver om te stellen, wat het CPB-rapport doet, dat alle toezichttaken bij een onafhankelijke autoriteit moeten worden ondergebracht. Dit zou de verschillende invalshoeken van toezichthouders miskennen. Naar aanleiding van de aanbeveling van het CPB om het BFT zelfstandig klachten in te laten dienen wijst de commissie erop dat het BFT reeds de mogelijkheid heeft om klachten in te dienen.

Het CPB-rapport heeft de commissie niet tot andere inzichten gebracht en leidt niet tot bijstelling van haar aanbevelingen.

Bijlage 7

Lijst van gebruikte afkortingen

BFT	Bureau Financieel Toezicht
BW	Burgerlijk Wetboek
ICT	informatie en communicatietechnologie
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
Wna	Wet op het notarisambt
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WPNR	Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie

Dit rapport is vervaardigd door de commissie evaluatie wet op het notarisambt op basis van een opdracht van de minister van Justitie.